



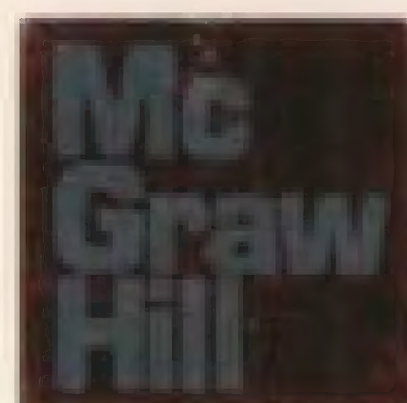
Education

西方社会科学基本知识读本

- 丛书英文版主编\弗兰克·帕金
- 丛书中文版主编\周殿富 韩冬雪
- 丛书中文版执行主编\曹海军

政策

[英]H.K.科尔巴奇 著
张 毅 韩志明 译



吉林人民出版社

Policy

20世纪90年代以来欧美高等教育最权威的社会科学教材之一
中国10余所最高学府知名学者联合推荐

策划编辑：崔文辉

责任编辑：贺 萍

装帧设计：陈 东

Policy

作者简尔·H.K.科尔巴曾在南威尔士大学指导政策方面的研究生项目。他接受过政治科学方面的学术训练，并曾经在澳大利亚、巴西和新几内亚以及英国的公共管理部门和研究政策以及组织和管理。他曾经是组织组织研究中心和位于柏林的地区发展与结构规划学院的访问学者。他曾经是皇家委员会的顾问，也有为澳大利亚政府的行政管理方面提供咨询。

ISBN 7-206-04688-6



9 787206 046889 >

ISBN 7-206-04688-6

定价：14.00元

政 策

[英]H.K.科尔巴奇 著
张毅 韩志明 译

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策/(英)科尔巴奇著;张毅等译.—长春:吉林人民出版社,2005.5
(西方社会科学基本知识读本)

书名原文:Policy

ISBN 7-206-04688-6

I.政… II.①科… ②张… III.政策—理论研究
IV.D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 044534 号

H.K.Colebatch

Policy

(Original ISBN:0-335-20972-6)

Copyright © H.K.Colebatch

Original language published by The McGraw-Hill Companies, Inc. All Rights reserved. No part of this publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of the publisher.

Simplified Chinese translation edition jointly published by McGraw-Hill Education (Asia)Co. and Jilin People's Publishing House.

本书中文简体字翻译版由吉林人民出版社和美国麦格劳-希尔教育(亚洲)出版公司合作出版。未经出版者预先书面许可,不得以任何方式复制或抄袭本书的任何部分。

本书封面贴有 McGraw-Hill 公司防伪标签,无标签者不得销售。

吉林省版权局著作权合同登记 图字:07-2005-1367

政策

著 者:H.K.科尔巴奇 译 者:张 毅等

责任编辑:贺 萍 封面设计:陈 东 责任校对:陆 雨

吉林人民出版社出版 发行(中国·长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

网 址:www.jlpph.com

全国新华书店经销

发行热线:0431-5395846

印 刷:长春市永恒印务有限公司

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:6.125 字 数:100 千字

标准书号:ISBN 7-206-04688-6

版 次:2005 年 5 月第 1 版

印 次:2005 年 5 月第 1 次印刷

印 数:1-5 000 册

定 价:14.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

《西方社会科学基本知识读本》编委会名单

主 编：周殿富 韩冬雪

学术咨议(按姓氏笔画排序)：

万俊人	马德普	马敬仁	丛日云	孙晓春
李 强	任剑涛	应 奇	何怀宏	林尚立
姚大志	胡维革	施雪华	贺照田	高 建
袁柏顺	徐湘林	夏可君	顾 肃	梁治平
曹德本	葛 荃	谭君久	薄贵利	

编 委：孙荣飞 朱海英 刘训练 彭 斌 叶兴艺
赵多方 陆 彬 王 冰 王 新

第一期执行编委：孙荣飞 朱海英

《西方社会科学基本知识读本》

总序暨出版说明

自 19 世纪中后期西学东渐以来，在西方思想和相关书籍引入方面的成就可谓蔚为大观，但总的来说，大都强调系统理论的引进和评介。自 20 世纪改革开放以来，大规模的介绍和翻译西方人文与社会科学的著作成为了“文化热”的先导，其中商务印书馆的《汉译世界名著》、三联书店的《现代西方学术文库》、华夏出版社的《二十世纪文库》，以及《现代西方思想文库》等丛书曾经滋养和影响了数代学人的学术生命。

本套丛书立足于社会科学领域的基本概念，虽名曰基本知识，却并非简单意义上的学术普及，每本小册子的著者皆是该研究领域的专业权威人士。以往这类书籍的引进通常表现为编纂学科史的教材形式，将知识的引介停留在教科书的层次上。故此，作为单纯的基本概念的追本探源式的梳理工作略显不足，这也就使得研究者对各家各派的观点难以获得系统的了解。而从可读性和理论的深入性上来说，本套丛书既适合于初次涉猎该领域的非专业人士、本科生，成为他们的领航性的参考文献，也能够满足于对此领域具有相当知识积累且有一定专深研究的研究者的专业化要求，因此能够将系统性理论的引入与基本概念的拓展齐头并进，可谓一举两得。

需要指出的是，该套丛书以社会科学自诩，而社会科学与自然科学的不同之处就在于它反映了不同于自然科学的文化内涵和根本的价值取向，因此它并不具有自然科学本身拥有的客观性和普世性。毫无疑问，这套丛书是西方社会科学家以西方特有的文化视野和价值取向为基点，看待西方世界和社会的世界观、价值观、人生观的集中反映。对此，我们应该确立批判与扬弃、借鉴与建构并举的思想立场。毋庸置疑，在与西方世界的文化交流与相互学习的过程中，我们不可避免地要接触并吸收西方有益的社会科学文明的普遍性成果，借鉴和利用有益于我国社会主义现代化建设的合理经验以及社会科学研究的分析框架。与此同时，我们也坚决反对食洋不化的崇洋心态和西化倾向，坚持马克思主义的哲学和社会科学观，在坚持学术自主性的“洋为中用”的前提下，实现社会科学的本土化、规范化、科学化。

编者

出版导言

虽然近些年在市面上大量出版了有关政策分析、政策科学方面的著作，但是很少有著作像科尔巴奇的这本书这样把政策本身当作一个问题和线索来著述，正如作者本人指出的，“这本书是对政策的一般性指南，而不是对任何特殊政策的介绍”。如果我们常常在深入政策模型和政策问题分析的过程中忘记了对政策本身具有的宏观的学术感觉的话，那么科尔巴奇的书则是一本能够找到感觉的线路图。

同样对于初学者而言，本书的叙述非常细腻，提及的众多问题都是更加专业化的书籍所直接引用而未加以解释的，或者是处于专业缝隙间的问题。如果直接阅读专业性很强的著作，初学者往往对这些问题生吞活剥，继而对复杂概念的理解缺乏整合性，本书可以看成是一本很好的向导，初学者完全可以借此找到

方向和起点。更可贵的是，作者在讲述某个观点的同时往往附加了案例，这使得解释更加饱满，因此完全可以满足那些初学者的要求。

编 者

2005 年 4 月 20 日

前 言

政策是一种观念，贯穿于我们筹划生活的所有方法之中：应用于公共生活的广泛参与之中——公共官员、当选议员、政治活动者、专家、记者和其他一些人——应用于他们尝试着塑造一种组织公共生活的方法之中。我们会在各种各样的组织当中碰到它（政策）。例如，我们会在一所中学里发现一本家庭作业政策，其中详细记录了学生、教师以及家长们的期望，还有其他一些例子，如一个住院病人可以回家的时间可能会由一种出院政策（程序）所决定。或者我们发现政策为各种各样的组织所使用。河流污染的治理是通过制定一个蓄水量管理政策来管制所有影响河流的行为。或者雇主、工会以及技术学院都会制定一种行业培训政策。并且我们也会看到，对那些寻求变革权力的院外活动者来说，政策可以提供一种途径。政治活动者能够在诸如全球变暖或者平等的就业机会等主题上提出政策。

但是，政策首先是一个概念——即，一种人们用以清楚地

政 策

阐明世界的观念——所以我们必须将其理解为在分析统治的过程中所运用的一种概念。它是如何被运用的？它阐明了什么？它与其他分析模式如“结构”，“过程”和“管理”是如何关联的？

我们也不得不牢记，政策并非一个简单的标签，而是它所描绘的过程的一部分。提到“遗产继承政策”（例如），并不是简单地持一种中立方式来谈论那里存在的事物，这种思考方式集中关注某些事物（历史建筑的价值）而不是其他一些事物（如拆毁它们并修建一个办公高楼的可行性）。所以在检验政策概念的过程中，我们需要考虑它是如何被实践者以及理论评论家们所运用的。

本书是为一系列的读者而写的，既包括实践者也包括评论家。有许多人对特殊领域（环境）感兴趣，并想了解拥有“环境政策”意味着什么，以及这些政策是如何出台的。有许多学生对政治过程感兴趣，想知道如何把“政策”（或者“公共政策”）与现存的分析术语如“政治”，“制定规则”或者“决策”恰当地联系起来。并且，有那么一些人对我们深处的统治方式这类更广泛的问题感兴趣，这类问题看起来其含义远远不止“政府决定做什么”的问题，并且他们似乎关注各类实体的多样性行为如何汇聚成稳定而可预见的各种行为模式，这种模式正是因此而（并非经常）被贴上政策的标签。

致 谢

我要感谢那些对改善本书中的分析有所帮助的人们。多年来，在与 Bernard Schaffer（他是第一个激发我对政策的兴趣的人），Robert Parker 和 John Ballard 的友谊和探讨中，我受益匪浅。Kuring - gai 学院，塔斯马尼亚大学以及新南威尔士大学的同事和学生们也给予了我极大的鼓励，我尤其要感谢 Ralph Chapman, Pieter Degeling, Sue Keen, Peter Larmour, Mark Lyons, 以及 Chris Walker 对我的帮助。我要感谢澳大利亚国立大学的 Geoffrey Braithwaite 和 Barry Hindess, 以及在斯坦福的 Dick Scott 和 Jim March, 感谢他们的友好和鼓励。我尤其感激 Bristol 大学政策研究学院的 Randall Smith 和他的同事对我多年以来的支持。新闻界的两位不知姓名的读者为出版提供了一些尤其具有建设性的批评，Alan Cochrane 对这一版的草稿提出了具有真知灼见的评论。我还要感谢 Sally Crossing, 他针对初版给我提供了一个见多识广的活动家的评论。Bristol 的 Pieter Degeling, Sue Keen, Chris Walker 以及公共政策方向的硕士阅读了草稿的部分原文，并在批评方面使我诸多受益。但是使我最受益匪浅的是

政 策

一个政策的实践者，Peta Colebatch，多年来，她与我共同分享了她的数不胜数的经历和对政治过程的理解，并且仔细地阅读了两个版本的全部草稿，提出了许多建设性的建议。对于她，以及所有那些帮助过我的人们，我要表示最热烈地感谢。

目 录

前 言 1

致 谢 3

第一章 为什么要关注政策? 1

第二章 政策是什么? 9

第三章 谁制定了政策? 29

第四章 在哪里制定政策 50

第五章 政策为了什么? 64

第六章 替代政策的是什么? 88

第七章 人们就政策说了什么? 108

第八章 普通人眼中的政策 127

第九章 如何对待政策? 145

第十章 政策问题的延续 161

译者后记 177

第一章 为什么要关注政策？

尽管一些议员针对妓院位于离 St. Clements Anglican 教堂 40 米远的地方表示担忧，但 Marrickvill 议会还是批准了在 Marrickvil 大道上开设妓院……

某些议员声称，当议会决定一项申请的时候，就已经表明了一种政策，认为妓院与教堂没什么区别……

在会上，市长 Barry Cotter 发言表示，议会并没有阻止妓院经营的政策……

他说，如果议会拒绝了这项申请，将会在这项注定失败的议案中扔掉纳税人 15 000 元的金钱。

（《土地》[悉尼] 1997 年，2 月 26 日）

就支配我们的方法而言，不论是在对方法的分析之中，还是在方法的实践过程中，“政策”都是一个核心概念。它为评

政 策

论家和参与其中的人提供了一种手段来处理政策过程，以及一种方法来理解统治的复杂性。乔治·W·布什曾经当选为美国总统，全世界所有对此感兴趣的评论家都在问：“他的政策是什么？”对于实践者（如上面引用的例子中的人）而言，政策可能具有关键的重要性。在这个议案当中，市长警告他的同道议员，如果这个议案要申请，并且他们基于一种明确的政策而否决了这个议案，那么法院很有可能会支持议会的决定，但如果根本就不存在这样的政策，议会的决定极有可能会被推翻。所以，虽然政策是社会科学当中的一个概念，但是它并非专属于社会科学家。公共生活当中更广泛领域内的参与者——公共官员、当选议员、社团活动者、科学专家、记者以及其他——都使用这个概念，他们试图以此塑造公共生活的组织方式。例如，提到“遗产继承政策”，并非是持一种中立的方式去谈论那里存在的事物，而是集中关注一些事物（比如历史建筑的价值），而不是另外的一些事物（如拆毁它们并修建一个办公高楼的可行性）。

对于一些参与者而言，政策不得不与控制相关。人们询问最新当选的总统布什的政策，正是基于这样的假定，他将对美国政府实施控制，而对于如何实施控制，他的政策声明将会是一个很好的指针。英国的内阁部长理查德·克罗斯曼则以另一种方式解释政策，他认为当选的领导人必须清楚那些写入选举政策宣言中的东西，即他们将要做什么，以便在赢得大选之后强化与官僚机构斡旋的手腕。因此，政策可以担当一种控制工具：当选的领导人控制官僚，中央官员控制同领域内的成员，

第一章 为什么要关注政策？

公司总部控制业务经理。在陆军办事处里，那些对立的职员更愿意存在一个核心的政策，这样他们就可以避免动用他们自己的意见：“对不起，本机构的政策是任何反对意见都必须以书面方式提交上来。”

但是对于其他的参与者来说，政策是角逐现存秩序和声音参与权利的工具。环境政策的存在并非是由一些被称为“当局”的非实体确认一个问题、并决定如何解决问题所带来的结果。而是息息相关的人们——一些政府机构内部的人，但大多数是机构之外的人——关注一系列正在发生的事件——空气污染、土壤侵蚀、河流沉积等等——并将这些状况确认为所谓“环境”问题的一部分，这些问题要求新的解决方法。倡议一项环境政策（或者平等的受雇权利，或者城市交通，或者信息技术的使用），就是一种挑战现存政策议程和其拥护者们的方式，并且这种方式还要求承认新的主题和接纳新的参与者。对于组织利益来说，在其领域之内的政策可能性，将会成为他们参与商讨的媒介手段。在一所学校里，设计一个家庭作业政策会调动一系列的人——教师、家长、各个负责人、学生——讨论家庭作业在教育当中所处的位置。对于政府机构内部的参与者来说，政策发展会给他们提供一些用以对抗其他部门的工具。澳大利亚国家竞争政策的发展可以看成是为联邦政府提供了一些对抗州政府的工具，同样也可看作是为国家的主要行政官员们提供了对抗他们自己机构的工具。

对一项政策的倡议也反映出人们关注的焦点从过程（“我们做事的方式”）转向了结果（如此做事产生的影响）。对政策

政 策

日渐增长的兴趣反映出对公共事务的一种日益高涨的“问题导向”的方法，讨论的形成不再拘泥于某一特定部门的老一套惯例，而是以明确的问题的形式来进行：“洪灾治理”，“无家可归的儿童”，“道路事故”。政府内部和外部的组织和参与者会对这一议案感兴趣，并且还会有正式的机构促使他们得以参与并且可以调动专家。一所学校对家庭作业政策的阐述就像是在说我们为什么要有家庭作业，以及希望学生们完成多少小时的家庭作业；与此同时也肯定会有对其他备选方案的讨论，以及参考研究和专家意见。所以，“政策”可以看成是争论和参与的终止，制定一项政策（或者改变它）可以成为开展一个议程的工具，允许更广泛的参与者加入到竞赛博弈中来。

但是当“政策”成为操控统治过程的工具时，对于评论家和参与者而言，就不仅仅是他们惟一可用的工具。“管理”是操纵组织的另外一种解释方式，作为工商管理管理的术语，它被应用到政府之中，曾一度几乎完全遮蔽了政策的光芒，人们提倡“让管理者去管理”，并且那些在管理过程中有争议的领域，如河流污染等，被冠之以“管理计划”。更晚些时候，这个字眼已经变成了“治理”，这一术语认为在回应公共问题时应该使更广泛的参与者参与进来。这些不同术语的意义将在第6章中做进一步细致的讨论。这里，我们只要注意“政策”不是一个独特的和明确的事物，而是一种对参与者而言标明其行动意义的方式，与此同时还存在其他可以使用的标明意义的方式。

以上对政策的讨论倾向于集中在政府身上，也许我们会问

第一章 为什么要关注政策？

“是否政策是那些发生在政府之中的事情”。当然，我们在更多情况下经常把政策这一术语与政府联系起来，而不是工商企业或者非政府组织。但是正如我们将要看到的，很多时候我们也在企业或者非政府组织中听到政策这一字眼，尤其是当 they 与“外部世界”斡旋的时候。商业企业发现，拥有环境影响方面的政策是重要的。大学需要有解决学生不满的政策。自愿的社团发现他们不得不对组织中付费会员的角色进行政策设计。所以对于在某个特定的环境下会发现何种“政策”，以及它的重要程度，我们都应该保持开放的头脑。

以上我们已经提到过政策，但是讨论应该更加细致才好。为公共政策提供一些参考书是一件再普通不过的事情，而且已经有倾向要重写关于政府方面的教科书来论述“公共政策”（见 Hale, 1988）。那么我们就有一整套的可以称之为“形容词的政策”：健康政策、运输政策、宗教政策、环境政策等等。在这里，焦点集中在对象身上，以及政治权威机构如何应付这些问题。这本书采用了一般性的视角：它并不关注任何特殊的政策领域，而是政策概念本身，以及它如何得以形成的各种方式，并且要解释和确认统治的过程。通过这些方式，它所要阐明的是在既包括特殊也包括更加普遍的领域之内，关注焦点形成的方式，以及促使公共权威对此负责任的各种形式。

重要的是我们要注意，我们提到的是“各种方式”，而不是“一种方式”：政策对于不同的人来说意味着不同的事物。不仅仅是参与者和观察家具有不相同的视角，在行动中处于各种位置的参与者也会以不同的各种方式看待相同的情景。我们

政策

可以设想一个规划学校中途退学政策的工作组，它囊括的各种代表包括校长协会，教育部课程发展机构，家长联合会，以及一个有着行业支持的职业培训团体，和青年积极分子联盟。视角不同并不是指他们会以不同的方式回答这一问题：他们会有不同的问题。所以政策过程不仅仅简单地包括追求共有的目标，而是一项更加艰巨的任务，为那些也许会对任务本质有着极为丰富观点的参与者之间的集体行动构建一个基础。

我们所采用的方法可以称之为政策的“社会构建”视角：它将政策看作是发生在一定的环境当中由参与者所构造和继续的东西，在这种环境下他们可能对使用哪些解释计划，以及遵循哪种暗示做出选择。这引发了社会科学中的一系列工作——社会学、社会心理学、以及源自于福柯的组织分析和“统理性 (governmentality)”方法——所有这些都在问“什么有利于集体行动”，并且将此视为要回答的问题。随着本书的改进，这种方法的贡献会越来越清楚，但是我们还是有必要在此强调一下。在对政策进行著述的过程中，这种方法也区别于（尽管我们没有必要加以反对）两种主流的方法：

- “阶段”或者“政策周期”的方法，这种方法将政策视为每一步骤的逻辑延续，举例来说，问题界定，确认可选择性的回应，对备选方案进行评估，决策、实施、评价 (Pasons 1995: 77; 也可以参见 Bridman and Davis 2000: 27);
- 带有美国风格的“政策分析”，它关注的是发展出一套

第一章 为什么要关注政策？

方法论来确定一项特定政策的产出，并对备选政策方案的可能产出进行比较（见 Jenkins - smith 1990）。

这些视角在政策的构建过程中是重要的，并且我们也认为政策是由参与者动员起来的，但是我们不会将它们作为我们自身探究的基础。

这本书是对政策的一般性指南，而不是对任何特殊政策的介绍。政策发生在一个宽泛的背景下——行动的不同领域，政治系统和政治文化的不同领域，不同的时间和环境——全部揭示这些是不可能的。我所给出的例子是最常用的杜撰，目的是为了使读者从尽可能广泛的背景和经历中去理解，但是我们还是补充了一章来讨论实践中那些特殊政策议题是如何得到处理的。本书是一系列的问题而不是一系列的答案。它由各种系列的直接问题所组成，这些问题的目的在于弄清楚“政策”的概念是如何给我们提供了行动方面的立足点。而后，读者们可以收获他们自己的答案。

进一步的阅读

关于政策有着数不清的著作，尽管在他们之中的大多数著作中，对于政策概念是什么都是采用而不是挖掘。其中最好的文献指南是 Wayne Parson 的有系统的和百科全书式的教科书《公共政策：政策分析的理论 and 实践入门》（1995）。要对其加以补充的话，可以仔细阅读这一词语的“一般性用法”：在公

政 策

司文件、公共声明、司法决定、俱乐部的实事通讯、新闻发布或者其他使用政策这一字眼的地方，人们是在什么时候把参考当成政策。在所有这些情况当中，我们可以问：“‘政策’在这里意味着什么？它来自何处？人们要打着‘政策’的旗号去做什么？为什么？”这些都是本书的进程中待以挖掘的问题。

第二章 政策是什么？

在我们理解那些主宰着我们的方法中，政策这一概念居于核心的地位。政府对人们福利的影响可以被商榷为“社会政策”。对政府议程的关注把那些天气、土地使用以及空气质量方面的专家组织起来以运用他们的知识：对制定“环境政策”做出贡献。这一术语暗示了一些比简单的“政府想要做什么”更加宽泛的东西。

与此同时，我们可以看到，当官员们把路线描述成“政策”的时候，等等，政策看起来只有很小的应用范围。当一个职员说：“我不可能只使用电话来解决问题的时候：部门政策就是指所有的申诉都必须形成书面的形式。”在这里，这一术语被用来保护职员使其不必为自己的行为辩护：我对你提供的情况不感兴趣，事实上我并没有真正做出选择——我只是在遵循政策。

尽管（或者可能是因为）政策这一术语运用广泛，却没有一个清晰而明确的定义。政策可以用来意指一个宽泛的方向（“我们在政府中有开放性的政策”），以及指代一种正常的实际

政 策

情况（“公司的政策就是在所有可能的地点当中，要选择本地的供货商来采购”），或者一种承诺（“有一项政策决议是，到2010年模拟传输将会被数字传送逐渐淘汰”），或者是一种价值状态（“诚实是最好的策略”）。人们使用“政策”的方式非常之多，但这种情况没有必要成其为一个问题。在这本书中，我们不会假设政策只有惟一的含义，但是我们将对这一术语被使用的方式做出澄清，并解释不同用法的本质。例如，实践者（这些人认为他们的大部分工作与政策有关——设计政策，提出建议，商议改变政策，等等）与学术评论家是以同样的方式来使用这一术语吗？我们想要询问的是，如果我们没有假设政策在所有的背景下都有相同的含义，那么政策意味着什么？

政策这一术语应用如此广泛，这表明人们对政策这一观念有着广泛的诉求，并导致人们在一系列社会背景中动用这一术语。政策是观念框架的一部分，通过这种观念使我们以这种方式或者不同的维度来理解我们的生活。统治并不只是在发生：它由一系列的观念、范畴、实践和组织形式所构成。“政策”是一种给思想贴上标签的方式，也就是我们理解世界是什么和世界应该是什么的方式，以及证明实践和组织安排的正当性的方式，这其中还包括那些在统治过程中寻求通过政策来表达利害和行动的人，政策也是证明他们的正当性的一种方式。女权主义者倡议平等就业的政策；主张自由市场的人倡议一种国家竞争政策。这个术语承载了很多象征性的权力：（但是）对于参与者来说，能够动用“政策”这一概念则是另外一回事，我们不得不问这是为什么？

第二章 政策是什么？

当我们留心观察就会发现，政策这一观念通常依赖于三个对社会秩序的核心假设——工具性、等级化和一致性——这三个假设特征为政策提供了很多权力，是它们的价值所在（这是理所当然的，并不是论证出来的）。

第一个假设是工具性：一般意义上的组织，以及特殊意义上的公共组织都被理解作为一种具有特定客观目的的设置。我们通过询问“它的目的是什么”来理解组织，而且一个成功的组织就是那种能够实现自身目的的组织。从这种观点出发，公共组织的存在是为了达到在特定领域之内的目的。这些目的也许阐述起来相当广泛（青年失业），或者更为细微（高二课程的作业参考）。它们会随着时间和地点的改变而改变，随着时间改变的目的可以或多或少地阐述出来，但是政策是按照目的以及实现目的的方式来理解的。

第二个假设是等级性：统治是从处于提供指令的顶层的人们开始的。这是组织化行为有效的重要部分：统治被看成是始于拥有权威的领导者的决策。组织做什么要通过回过头来参考这些领导者的明确选择（“决定”）。政策被看成是关于某一特定领域之内将要做什么的权威性的决定，所以无论是统一组织的不同部门还是同一广泛的“统治框架”下的不同组织，各种各样的参与者并非各行其是。所以政策过程关系到确保一个单独的行动进程得到认可。这种认可是通过“政府”以及“权威（们）”和“国家”来完成的，但是在每一种情况下，都可以感觉到有一种公共权威的中枢神经系统，它们决定了行动以及沟通的自上而下路线。

政策

这就带领我们到了第三个假设特征，一致性，即行动的所有片断都必须彼此契合，形成组织整体、一个独立系统的一部分；在这种背景下，政策不得不与这个系统如何管理产生了关联。这个假设建立在它的本质价值而不是参与者的经验的基础之上，对于参与者来说，一致性并非是一个对公共政策贡献巨大的核心问题：如何使所有的不同要素都以同样的方式集中到同一点上。以此看来，统治看起来不像是单一思想应用选择的过程，更像是不同参与者之间的一种交互模式，一个“推推操操”的过程，在这个过程中不同的博弈者试图以反映他们特定观点的方式来影响行动。但是一致性拥有规范性的权力：权力不应该是当卫生部门试图使人们停止吸烟时，农业部门却正在鼓励他们种植烟草。如此众多的政策行为都与“协调”相关，也就是动用一致性的价值试图改变其他参与者的作为。

政策的特征

在关于统治的假设框架之内，这一过程中的参与者致力于一个持续的奋斗过程，不断地动用政策概念作为他们行动的一部分：宣布政策、论争政策、改进政策或者只是设想政策。当人们把某些东西称为政策的时候，人们试图要表明什么呢？我们可以在使用这一术语的方式中看到三个核心的要素：秩序、权威和专门知识。

“政策”首先与秩序有关。政策暗示着系统和一致性。行为并不是专断的或者任意的：它受制于已知的普遍应用的规

则。这样，政策就被看作是在公务员的行为身上设置了限制；同时，又使他们免于做出选择。并且政策把一系列行动划入到一个共同的框架之中：我们不仅仅要惩罚那些不守规则的学生，还要使用一种纪律政策。

在这种背景下，一个主要的困难来源于不同政策主题之间的一致性问题。公路部门关于修建城市高速公路的政策会与保护当地动物种群的居住环境发生冲突。水资源的权力机构要扩展供应网络的政策也许会与计划要维持城市地理分布的权威相互分歧。这样的不一致之处被看作是一个主要的政策问题，许多政策工作都与不同机构处理同样政策问题的方式有关。

第二，政策依赖权威。说什么东西是政策的话，就是在暗示它具有得到权威认可的决策者。权威为政策提供了合法性，政策问题既流向权威角色也出自权威角色：部长、普通管理者、行政委员会。这些角色也许与政策设计无关，但是政策利用他们的权威，通过以等级原则联结的组织自上而下地贯彻。

第三，政策意味着专业知识。政策不是在真空之中存在的，而是与一些公认的实践领域有关，这就意味着知识，既包括问题领域也包括解决问题的领域。政策知识可以再细分为实用的领域——教育政策，运输政策——强调的是教育或者运输而不是政策。当出现了新的政策关注时，像这种环境以及就业之中的机会平等，都肇始于一些被广泛共享的原则，但是随着时间逐渐发展出一套专门的专业知识。并且由于这种观点把政策看成是熟练的“解决问题”（problem - solving）的应用，它引发的是“政策是否起作用？”的问题，而这又产生了政策评

政 策

估这个更进一步专业化的领域。

秩序，权威和专业知识都是政策的特征，这并非意味着它们在政策过程当中的所有方面都具有同样的表现。事实上，它们有可能会相互抵触：例如

- 教育部长的想法是使用权力做出一个有关学校放弃考试的决定（权威），这个想法可能会危及到那些被各个学校、教师、家长和大学所辛苦营造出来的共识。
- 刑事学家从细致的研究中了解到，对罪犯采用一种强硬的路线并不是非常有效的（专业知识），但是他们发现，警察们认为选民们赞同这种做法，并且他们感兴趣的是选票而不是证据（权威）。
- 官员们通过了一项会得到所有相关参与者支持的政策设计（秩序），但是专家们坚持要在给他们提供支持以前进行受控试验（专家意见）。

所以，政策的产出很可能包含了这些特征之间的持续张力。

政策、统治与政府

如果政策不得不依靠统治的话，我们就很容易想到它在本质上是与政府有关的。工具性、等级性和一致性是世界这个建筑的基础，在此之中，“统治”、“政府”和“政策”相互媾和。

第二章 政策是什么？

在这种世界观之下，政府的活动被看成是选择目标解决问题，并且“政策”和“公共政策”几乎是不可缺少的。各级政府决定政策目标是什么，政策就是政府决定去做什么；政策因此也就是公共的了。“政策”这个术语也就突出了等级性的一面：统治是通过运用公共权威来完成的，就是执行由权威做出的那些选择。

但是对于大多数人来说，“公共政策”也是一个比较宽泛的术语：它们指的是支配政策的问题领域，称它们为“健康政策”，“运输政策”，“移民政策”等等。这些术语强调的是政策的工具性而不是政策制定的方式，所以作为政策的一些更为细致的分支，它们并非“公共政策”这一术语本身的替代物。并且虽然一致性假设成为“统治”这一术语的基础，但统治过程的参与者们发现这一过程囊括了范围广泛的人和各种组织，它们关注的对象和具有的能力都不相同，并且互相之间的关系以及与“统治”的关系也纷繁复杂，目的却是追求一致性，也就是实现与“与政府联合在一起”。

因为“政策”常常用来指政府之中发生了什么事情，因此政策在政府之外的实施就不那么明显。但是，在后面章节中的部门政策，教堂对外国投资的政策，或者矿业公司在环境保护方面的政策，都是由非政府实体对这一术语的运用。当然，“政策”这一术语有时也会碰礁，根本就不存在“商业政策”这样一个广阔的领域被提出来与“政策”相提并论。对商业企业的指导更适合用“战略”或者“公司计划”这样的术语来描述。在某种程度上，人们认为与指导政府相比，指导商业公司

政 策

不那么成问题，这可能反映出了那个假设，即企业有创造利润的明确目标，惟一的难题就是他们会选择哪种方式实现这个目标，而这根本不需要政策声明。

在商业当中，好像更经常使用“政策”这一术语的地方是向公司之外的听众声明惯例，比如，“这家公司的政策是尽可能地从当地社会中招募员工。”在这里，这个声明在某种意义上不仅仅是对实际成规的描述，也是对此的一种合理性说明。这将会表明我们更可能发现的是，商业公司在那些外部人员感兴趣的领域发表政策声明，公司可能会声明他们的环境保护政策，或者他们的平等就业政策。他们不太可能把为某种产品寻找出口市场的决定描述成政策。

同样，在非盈利性和非政府组织中对“政策”这一术语的使用也不那么广泛。在一个自愿性社团当中——比如，一个社区儿童看护中心，一个教堂和足球俱乐部——参与者们不情愿把他们自己看成是在那里完成政策目标。然而，随着其原因根本不值一提的组织越来越多地建立起来，这一术语可能会变得更加普遍。例如儿童看护中心，可能建立的时候根本就没有宣布什么为了“看护儿童”的目标。但是中心发现，对那些生病的孩子有必要做出一些如何对待的决定：中心的工作人员也许发现，生病的孩子不能够参加正常的活动，并且不可能在兼顾其他孩子的同时照顾这些生病的孩子。其他孩子的父母也许会抱怨，他们的孩子得病是因为那些得病的孩子被允许继续留在中心的结果。也许还会有来自公共卫生当局的关注，中心工作人员也有可能发现学校对于病人有着规范化的应对，即，在

第二章 政策是什么？

指定的时期之内开除那些患有特定疾病的孩子。然后中心可能会定义自己的疾病政策，以便工作人员和父母不必每次事发时都要做出决定并进行沟通。

在这里我们看到，“政策”并非意味着一系列的政策目标，甚至也不是指导原则，而只是实践的规范化和表达：“这是我们在做事的方式。”中心对这类政策的采用更可能反映出一些过程：中心正在壮大，而主管想要确保所有的工作人员都做相同的事情；并且越来越多的情况是工作人员得到了培训，想要管理中心的活动，而不是照顾患病的孩子；中心工作人员也许会通过儿童看护中心的联合会了解到其他一些中心的情况；针对实际情况，负责管理的官员们会不断询问越来越多的问题。换句话说，在组织当中清晰地表达政策不得不与左盼右顾扯上关系（“其他与此相关的人是谁，他们在做什么？”），以及与期望有关（“我们到底想要到哪里去？”）。这也许意味着关注其他国家的情况，或者欧盟的一些方针，或者国际惯例。这些也许会引起对那些负有特殊责任的中心实施法律强制，这些法律措施会强制中心制定关于这些领域之内的业务的政策。

在这个例子当中，我们能够看到政策出现在所谓“非政府”组织之中；我们也可以发现非政府组织被引入到政府的政策活动当中，例如，儿童看护中心针对患病儿童的政策不会独自在中心之内发展出来。同样，政府之中政策的构建不仅仅包括了政府。其他的参与者都在其中扮演了非常重要的角色，尤其是他们对那些被看作是问题以及值得政策关注的事情上面所施加的影响。即便我们坚持那个观点，即“制定政策”的是政

政 策

府，事实也是明摆着的，他们并非在自己选择的时间和环境当中制定政策，非政府组织在政策过程当中举足轻重。

变体与政策风格

现在正如我们看到的，政策是社会行为和社会交往的持续过程——即，政策是“在社会上形成的”——所以我们可以预期到有各种以人们“运用政策”的方式出现的变体。研究人员发现在不同国家，人们控制政策运行的方式存在着重大的差异。Hecklo 和 Wildavsky (1974) 对英国国库管理的研究发现，这种管理依赖于个人的联系纽带和信任，就像乡村社会一样，因此他们把这本书叫做《公共资金的私人管理》。相反，Hecklo 对华盛顿高层决策的类似研究 (1977) 被称为《一种陌生人的管理》：他发现这是一种非常不同的博弈，有许多博弈者，很高的流通量，也很少有机会发展出英国体制所依赖的那种长期性的私人关系。相反，研究表明，欧洲国家政策运行的特点是密集的组织上的联结，尤其是在官僚与组织利益之间的联结（如，Hecklo 1974；Majone 1996）。

研究人员已经提出“政策风格”这一概念来帮助解释国家之间的这种变化，并且 Richardson (1982) 提供了一个非常有益的坐标图（图 2.1）。这个图帮助我们理解这些明显的国家间差别的本质。这个研究表明，欧洲的官僚与组织利益之间的长期性合作关系，也许会将欧洲人带入左上方的四分之一象限之内，相反官僚制度的权力与自主会将日本人放入左下方的象限

之内。英国人，总是倾向于成为一致同意的寻求者但却是回应性的一致，因此被放在右上方的象限之内，而美国人，对形成某种安排的一致同意表示怀疑，因此他们更信任作为政策工具的法律，因此会被放在右下方的象限之内。就像任何一种图解解释一样，这是一种对复杂关系的粗糙描绘，它描述的是相对的而不是绝对的类型，但是这些例子表明了 Richardson 的分析工具如何被运用于解释政策的国家间差别。

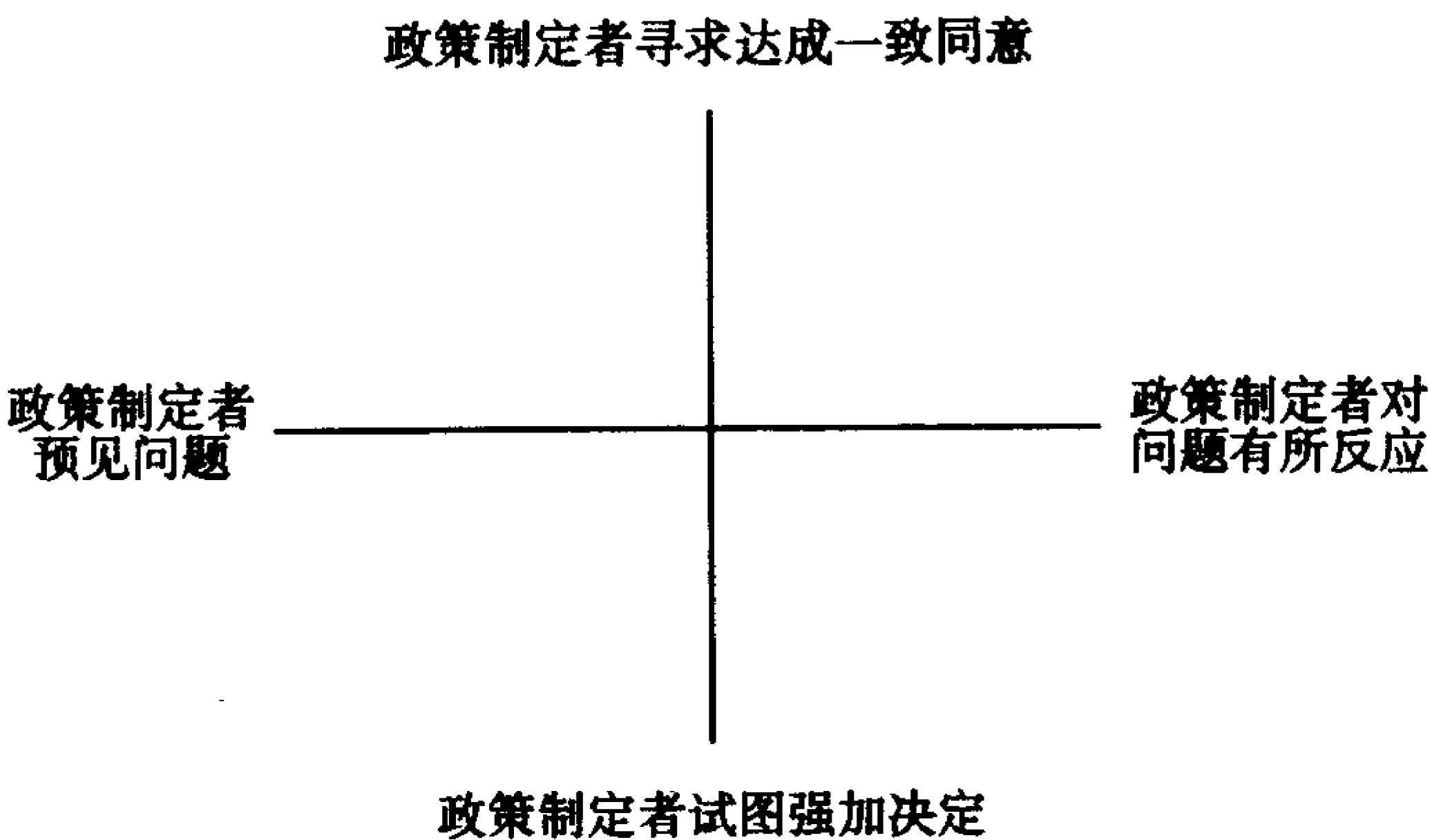


图 2.1 政策风格的维度

来源：修改自 Richardson (1982, 13)

选择与结构

对政策的讨论会倾向于设想一种清晰的、有意识的选择：政策是决策者做出的那些选择，它们被明确的公布出来以便人

政 策

们都能了解政策。当然，这正是权威人物会对政策加以描述的方式：做出政策决定是他们的工作，别人要做的工作是就他们将要做出的决策提出建议，并且一旦做出决定就要执行政策。但是，这并没有在政策过程方面为我们提供一个差强人意的分析。

首先，把政策过程划分为一面是清晰的政策决定，一面是执行政策决定采取的行为，有些时候是很困难的。正如 Schaffer 和 Coebett (1965: xiii) 指出的，我们并没有发现一种可以像东西那样被分割开来的政策，一个“存在于某种程度上静止无风的高原上”，区别于另一个“在那些低矮丘陵之间一团乱麻式的行为”。而且，这是在连续的流动过程当中建立起来的一种相对稳固的基点：“对一些人来说是义务，而对其他参与者来说是一种结构上的因素。”

政策也许会纯粹建立在一种权威决策的基础上。也许这有其现实当中的缘起：什么事情能够做起来方便而又系统，什么样的工作，什么东西能够符合别人对我们抱有的期望。这种行为模式也许包含着对权威所做事情的默许，但是这种行为模式也促使这种观点把政策描述成权威们的“决定”。

无论如何，有些人也许会认为拥有一项正式的政策只是政策过程的开始，关键的事情是政策作为一种结果会发生什么？也许我们会顺口说出“关心环境是公司的政策”，但是结果有什么事情发生变化了吗？有什么职员被指派负责这项任务了吗？当维持生产和关心环境发生了冲突的时候，发生了什么事情？正是由于这个原因，一些人认为政策不得理解成一些

承诺（过程）（commitment）而不是意图。

我将使用“公共政策”这一术语来指称政府所作之事的本质；以及当政府对那些为其解决问题和采取行动提供借口的所谓公共问题或者挑战做出反应时，实际上承诺（commit）的资源（resource）模式……我并没有自命不凡地认为所有学习政策的学生都会同意我给这个术语添加的含义，但是我并不认为，目的、意图、原则、决定、希望或者任何其他的事情能够被看成是延续了一个公共政策，代表了对这一术语的正确使用。

（Dearlover 1973：2）

在这种观点看来，政策绝不能仅仅理解成官方声称的目标，而且还要包括广阔范围内的所有参与者之间被模式化了的行为方式，这样人们才能够了解将要发生的事情。目标声明也许是重要的，但是它们不大可能叙述出整个故事，并且缺少了它们也并不意味着就不存在政策。博弈之中的参与者知道做事的来龙去脉，他们知道世界被观察的方式，哪些事情被看成是问题以及如何解决。

这表明了参与者所运用的“知识基础”的重要性。对于集体行为来说，什么才是恰当的起因，什么样的知识体系才适合讨论这些问题？政府应该关注儿童抚养的现实状况吗？公司应

政 策

该关注他们对地方经济的影响吗？教会经营的福利机构应该关注雇员的职业发展吗？在这里，职业是一种重要的模式来源。如果福利机构拥有一个雇员关系的主管，能够进行培训并拥有以前人力资源管理的经历，而不是由那些拥有强大教会背景而很少具有正式福利方面培训的人来经营这个机构，也许这个机构就更有可能拥有职业发展方面的政策。不同的职业以不同的方式赋予行为不同的意义：对于把工厂扩展到一片未开垦森林地带的提议，一个产品技师和一个野外生物学家的所知极为不同，对于这个提议是否符合“关注环境是公司的政策”这一声明会得出非常不同的结论。从这个观点看来，与政策有关的本质事物并不是愿望，而是这些愿望对行为的影响作用：用 Schaffer 的话来说，政策是“重要资源的结构化承诺”。

当然，提出政策目标声明是一种重要的提供策略资源的方式，但是这是不够的，也不是惟一的方式。最重要的提供形式是惯例：我们去年的所作所为将会是今年所作之事的最好指南。预算往往表达出这种策略提供，并且使其年复一年地延续下去。组织安排代表了一种特殊的策略供应：拥有农业部或者消费者事务局或者一个小企业主办公室反映出对这些利益的承认，并为提出进一步的主张提供了基础。所有这些都不得被算作是重要资源的结构化承诺的一部分。

在这里，我们发现在政策的概念方面存在模糊性：选择与结构之间存在着张力。要把政策描述成权威决策者的选择就意味着行动来源于决定：他们本来也可以做出其他选择，也会随之发生其他的行为。但是政策过程的经验通常是，行动的行进

过程产生了选择的机会，并且选择的范围受到就地已经发生的行为以及行为中所包含的承诺的限制。

举个例子，如果已经建立起一个技术学校制度，需要对预算、职员标准以及新的设施做出一些决定，但是困难的事情是决定职业教育应该在车间中进行还是在学校里完成。如此之多的这些要做的决策都委派给了技术学校制度——有一些建筑和专业化的职员以及那些不想其资格价值受到质疑的毕业生——要彻底关闭这些学校是非常困难的。做出这些决定并非不可能，但是这需要大量的努力。过一段时间以后，政策革新就会被制度化——就像砖与泥一样，组织的名称和工作内容相互依赖——维持这些制度的行为会变得非常强烈。这样能够做出的选择也就形成了——尽管不能绝对地这样说——由那些业已存在的制度形式所决定。

所以，决策的要求形成于现存的制度，选择的范围受到基于以前所做选择之上的承诺的限制。既然这样，在一个世纪以前的最初选择，已经就支付给学校中几个兼职教师以少量薪金达成了一致。并且那个决定也许已经由行动的持续进程恰如其分地制造出来：比如，雇主也许已经自我培训过了，但是他们决定更希望把这个义务承担给一些公共权威，并且有关决策者同意提供相对少量的薪金来参与此事，前提是这与其他对教育的公共支持形式是相同的。庞大的技术学校制度在这个非常小的基础之上逐渐地建立起来。然后，一项选择被决定出来，但是它并非有那种如我们现在所见的结果。

这里的要点并不是结构妨碍了选择：政策过程的两个维度

政 策

是难解难分地相互联系在一起。除非政策决定能够形成行动，否则就不会有制定政策的说法。除非行为能与一些政策声明联系在一起，否则就很难保证为行动提供支持。但是这两个维度之间相互掣肘：做出决定会对现存的结构提出挑战，现有的结构会限制做出选择的机会。所以在政策过程的两个维度之间存在结构上的紧张，结果就造成了一些模棱两可。

政策与贴标签

也许人们认为这种模糊性源于政策概念自身：在这一章节之中，我们已经对政策这一术语的使用进行了大量的讨论，但这都不是政策的真实含义。这是因为“政策”这一术语既被实践者所使用也被理论评论家所使用。提出一种使理论评论家满意的概念而疏于考虑到术语在实际当中的运用，这种概念没有多大用处。我们必须对如何运用这一术语做出自己的判断，但是必须考虑到这一术语在实际中如何运用。

首先我们必须强调“政策”是一个构建行为而不是仅仅描述行为的术语：它为我们所见的事物贴上标签，这样我们能够以一种特殊的方式来理解这些事物。说“我们针对青年失业者的政策整体上很混乱”，是强调了一些事情而不是另一些事情：比如，强调的是这样的青年失业者，而不是提供工作或者经济状况——并且假设不同机构的活动（比如对教育、社会保障、就业、治安、人权等负责的部门）应该彼此协调一致，都致力于解决得到确认的问题（这里是指失业的青年人）。

同时，政策把注意力从行为的其他维度上引开，它引导人们关注青年失业者而不是更大年龄的失业者，或者年轻的学徒。它将注意力集中在学校或者政策活动是为了青年失业者的含义上面。但是这些机构也许会认为他们的首要任务是管理一个普遍教育的制度，而把安定、逮捕犯法者以及青年失业者的状况视为无关宏旨的问题。而提到“针对青年失业者的政策”则是把这些看成是核心问题而不是枝节问题，以此来构建行动。

这样就意味着政策行动的一个重要部分得自于备选的行为设计的存在。这些设计是不同的，但不一定是对立的：赞成青年福利不一定会与治安或者教育相冲突。但是，在吸引注意力和支持方面，不同的设计会相互竞争，而参与者设法设计问题的方式是使设计得到最广泛数量的参与者的支持。而通常这并不是在相互竞争的对象之间进行选择，而是在相互对立的解释之间，就形势以及采取的行动进行沟通从而形成共识的过程。

声称“政策”是构建行动的特殊方式，就是暗示在构建行动方面，除了政策之外还有许多种不同于政策的可替代性选择，并且现实中也确实存在这些选择。也许最明显的就是“政治”（也是一种构建行动的方式）。“管理”或者“战略”也许是其他的一些选择。这些术语之间的区别将在后面（第六章）加以详细地讨论，但是这里我们可以指出，在一般使用当中，“政治”似乎表示为了党派利益而进行的持续斗争，而“政策”表明的是一种固定的、深思熟虑的选择。“管理”（就像“战略”或者“公司计划”）这个术语最初被普遍应用在商业组织

政 策

身上，但是近些年已经被广泛应用到政府和非盈利性组织上面。许多人也许会主张，这个术语并非真正是政策的可替代性选择之一，而只是关注能够有效或者无效地贯彻政策目标的方式。其他人也许会认为在实际中，强调“让管理者管理”意味着管理者自主权的增强，以及权威当局决策范围的缩减。

也许作为一种构建世界的方式，甚至贴标签也不能被看作是政策的一个主要的替代选择：我们可以把它称为“实践”。人们做事的方式是对自己有意义，而且不存在他们应该如何行动的正式解释：他们拥有可操作的自主权。这类自主权由于专业知识的主张时而被压制时而加强：拥有那些无视专业判断的政策是不合适的。例如，如果一个学生用刀来威胁一个老师，这个学生会自动停止这种行为吗？或者这件事情应该留给校方人员的专业判断去处理？老师们也许更愿意用自己的判断，但是如果存在一种教师们都会遵守的政策，也就是标准化的惯例，那么教育部的官员们也许会感到更加放心。在一个教育部之中，大概有超过 500 个这样的政策，它们经常源起于某个特殊的事件，这个事件导致了一种处于焦点的关注，认为在学校之中应该有应对这类事件的标准化举措。

使用中的政策概念

这个讨论已经在某种程度上超出了一般意义上把政策当成一件事情的理解：代表组织利益的清晰阐述的目标声明（至少在通常理解的意义上），例如，“我们对移民标准方面的政策”。

当然，政策是（或者应该是）重要的，但是我们不必走得过了头。如果像这样的声明是重要的，那是因为它们塑造实践的程度。我们要问什么塑造了实践？“政策”这个观念在此之中如何施加影响。这会把我们的注意力引向这些问题，参与者是谁，他们在何种地位上互相影响，以及用来为行动提供模式和稳定性的话语。

在这一章节之中，我们已经看到政策这个概念反映了特定的价值：工具理性和合法性权威。这个概念在对已知目标的集体追寻的意义上表明行动，这样政策才变得稳定和可预见。并且这个概念认为这些目标是由合法性权威来决定的。

正是如此，政策概念既解释了行动也使行动生效：它解释了人们正在做什么，并且使自身适合于人们的所作所为。所以政策不仅仅是一个描述性的术语：它是一个使用中的概念，理解政策意味着理解实践者利用政策去构建行动的方式。

但是这是一个为评论家所使用的概念，我们把它当作一种质询组织化行为的方式来加以使用——尤其是，但不是绝对的，与公共权威相关的组织化行为。它引导我们询问谁参与进来，在何种框架之内，行动如何构建，在此过程中权威化目标的具体想法的意义是什么——也就是询问那些关于政策作为一个过程，而不是一个结果的问题。

进一步的阅读

大多数关于政策的著作并没有大量关注这一术语之下潜在

政 策

的概念疑问，所以进一步的阅读将带领我们进入图书馆之中的其他题目。我们很清楚，关于组织的各种思想在理解政策的过程中非常重要，Gareth Morgan 的《对组织的各种设想》(1986)，将有助于我们弄清这些思想。Donald Schön (1971) 注意到我们理解世界的方式形成于我们所谓的“一些有良好声誉的观念”，并且 Martin Rein (1994) 注意到议题被“构建”的方式。对于在同一过程之中的不同参与者为什么会了解不同的事情，Schmidt (1993) 会是一个很好的解释。阅读一些在政策风格方面的国家间差别的优秀案例研究会很有助益，比如 Dobbin (1994)，Hendriks (1999)，Héritier (1999) 以及 Richardson (1982) 的集子。

第三章 谁制定了政策？

在政治思想和分析之中，我们还没有砍掉国王的头颅。

(福柯 1986: 88 - 9)

尽管存在着所有议题由以通过的政治大门，但是争论正是始于这些议题被关注的这一刻——它们得以通过，并在一段时期那把异议丢在一边——这一刻，这些议题变得更加神圣。管理这些进程的是某种“看门人”——不仅是当时的内阁，还有行政官僚，记者、社团的首脑以及永远驻扎在问题根源周围的独立专家。

(Davies 1964: 3)

政 策

在政策研究中，最诱人的术语就是“决策者”。它传达了一种印象，就是由明确的和有目的的决策者们组成一个群体来决定政策方针。但是被视为决策者的人们本身却并不这样认为。他们经常宣扬说，他们并非像看起来那样僭越本职，决定了一些事情；更确切的则是，他们发现自身管理的是范围广泛的大批民众，他们在问题中具有不同程度的利益，观点也不相同。决策者们也许会发现，他们决定结果的能力是非常有限的，并且他们也许很想知道“决策者”是否指其他的一些什么。

如果我们挖掘得更深入一些，就会发现，对于我们把“政策”视为规则制定（rule - making）的可见部分，其基础是那些常常被视为想当然的各种理解和实践。例如，所有学校的学生都应该学习一定量的信息技术（IT），这样的政策依赖于人们在就学、课程设计、满足工作技能的未来需要方面的观点、原则以及期望。正是这些基础使 IT 教育政策得以可能，但是这些政策并非由于这些原因而得以构建。如果我们想要在此范围之内理解政策，我们就得看看这些基础形成的方式，——例如，人们开始把“IT”技术视为关注的要紧事，并且要求为其安排学校课程。还要进一步挖掘的话，我们发现人们为此行动营造理由的方式是，这会使就学和 IT 教育变得明智和可接受，正是这种方式使 IT 政策变得可能；这已经成为深入统理性“（governmentality）”的研究所关注的东西（见第 7 章）。

政策的“垂直”和“水平”维度

我们不得不承认，政策有两个维度，“垂直的”和“水平的”，这对于我们理解政策的方式产生了很大的影响。

垂直的维度将政策看成是“统治（rule）”：与权威性决定的自上而下传达有关，得到批准的决策者选择那些能够使他们支持的价值得以最大化的行动路线，并且将这些政策传达到下属的公务员那里去实施。也许是那些下属公务员将各种行动路线送报上去以得到批准，但是决策者仍不得不给予批准。这个维度强调了工具性的行动、理性选择和合法性权威的力量。它关注的是下属公务员对这些决定施加影响（“实施问题”）的能力和才干，以及构建统治过程来执行服从的方式。

“水平”维度是在“行动的构建过程”（structuring of action）的意义上理解政策。它关注的是不同组织的政策参与者之间的关系——也就是在垂直权威之外。这种维度的观点认为，政策操作既是横跨了组织的界限而发生的，也在这些界限之内发生，存在于不同组织的参与者之间形成的默契和承诺的结构，以及在任何一个组织之内权威性决定的垂直传达。政策既与组织间的这些纽带有关，也与它们如何形成和继续有关，以及参与者理解政策问题的解释框架有关，还包括这些纽带得以调动的制度形式。

这两个维度并非是可以互相替代的：更进一步说，一方假定了另一方的存在。权威性决定的实施要求等级性权威序列之

政策

外的其他相关者的合作。并且水平层面上达成的共识性谅解必须通过垂直维度才能得以实行：政府部门的决策、政策指示以及法令。

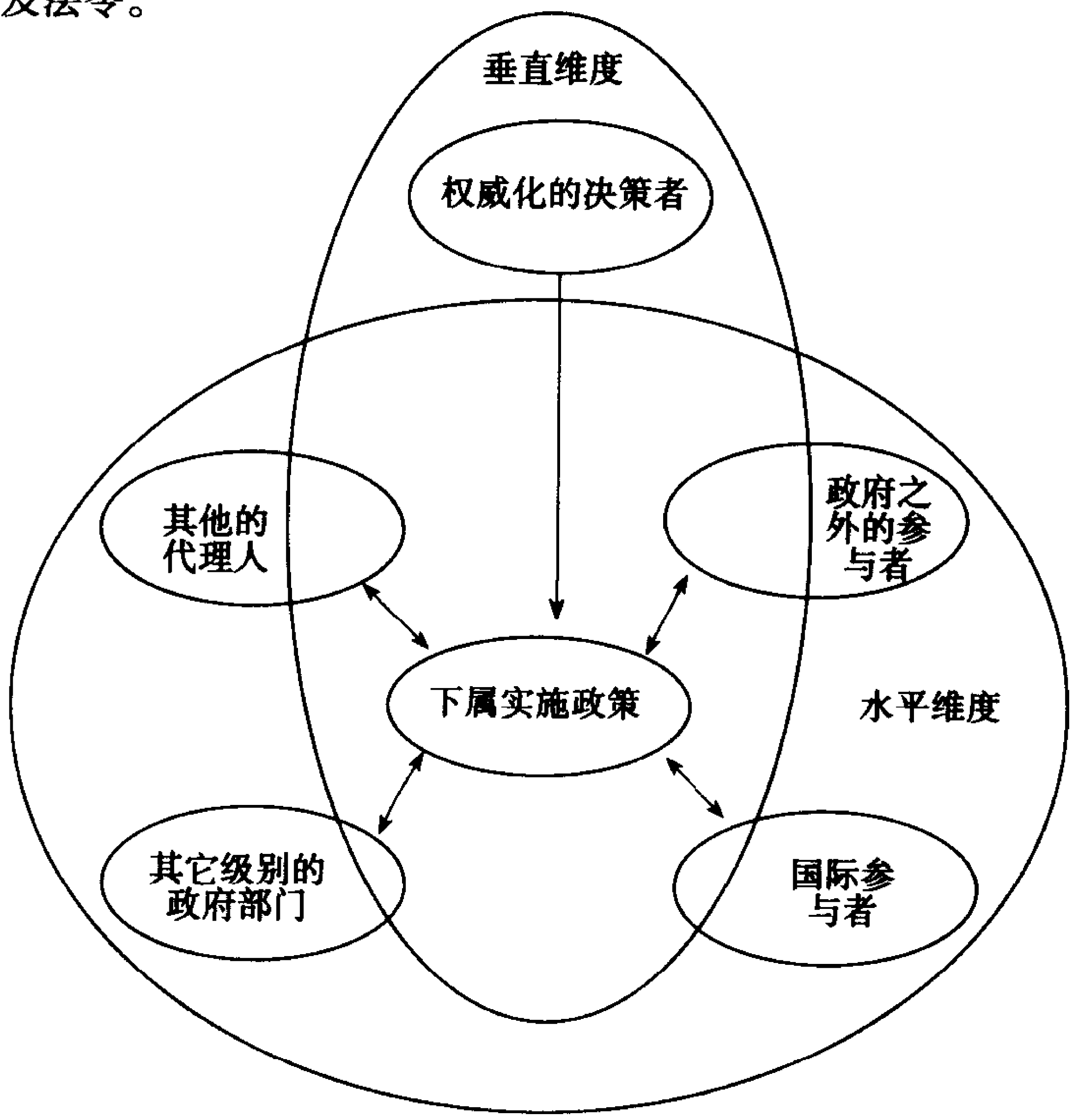


图 3.1 决策的垂直维度和水平维度

在垂直维度，有“决策者”存在是想当然的事情：这种维度的焦点是统治，所以当然要有“统治者”。然而，在水平维

度，很显然等级性权威是不充分的，政策过程有许多参与者，沟通和意见一致是重要的，而区分“政策制定者（policy-maker）”和“政策接受者（policy-taker）”没有多大意义。鉴于此，更富有成效的做法是暂缓判断谁（如果有的话）在“制定政策”，而集中于确认那些参与政策过程的人们，他们如何跻身其中，做了什么，然后决定我们是否要把一些人看成是“政策制定者”，果真如此的话，根据是什么。

要确认参与者，回到权威、专业知识和秩序是非常有用的，因为我们把这些视为政策的要素。在某种意义上，他们像守门人一样发挥作用，每一个都为不同的参与者参与政策过程提供了基础。

作为参与基础的权威

权威是出发的最好起点，因为要使一个主张在政策过程中拥有一席之地，最显而易见的前提就是拥有合法性权威。政策被描述为“权威们”的工作。

不过在政策过程中，谁被视为权威角色依赖于特定案例的细节。有时，是单个的个人：“部长决定……”或者“秘书长决定……”。但是更经常的是，拥有权威的是一个集体：内阁，理事会或者国会。

在一些情况下，人们认为那些立法机关的成员拥有权威或者是制定政策的人。一些撰稿人，尤其是在美国，倾向于把政策看成是在立法文件中表达的东西；也就是认为投票赞成此项

政 策

立法的立法者被认为是“政策制定者”。在议会体制中（就像澳大利亚或者英国），行政部门通常依靠政党纪律来保持立法者的步调一致，这一术语的使用并不常见（但是见 Jackson 1995 年关于议会对行政部门控制的衰落）。但是对于应由立法者做决定的政策事务，法院也许会做出决定，这种情况仍旧受到广泛关注。拥有权威做出决定的是立法机关。法院（这一点受到争论）不应该僭越立法机关的权威，而是像通常那样依赖于投票人表达出来的意愿。

无论如何，当人们认为某些集体中的政策权威处于体系顶层时，面临的问题就是政策事务如何到达这些政策权威那里。威斯敏斯特风格的内阁成员也许会制定教育方面的政策（例如），但是用马克思的方法来解释的话，他们做出这些决策时，并非处于自己选择的时间和环境之中，是自由的代理人。对于一个威斯敏斯特风格的内阁来说，下面这种情况是极为少见的，即制定教育方面的政策而不是在大臣建议的基础上做出政策决定，并且通常在制定政策方面，内阁的角色是接受大臣的建议（或者——很少情况下——不接受建议，在这种情况下大臣们通常作罢然后再次尝试）。并且，大臣们的建议几乎总是发起于一些更下层的专门官员。

但是，要说一个内阁在制定政策方面的角色就是接受或者拒绝专业人士的建议，这并不意味着内阁没有“真正”地制定政策（以及暗示“真正的决策者是那些拟定建议的人”）。动员内阁权威支持公务员们的计划，是包括在政策过程之内的。我们是可以把参与者区分为“真正的”政策制定者以及服从者的

(或者区分为真正的“政策制定者”和引人瞩目的橡皮图章)，但这样做并没有提高我们分析的准确性。

在这里的关键点是，像“政策制定”这样的术语并非是中立的，技术性的术语：它们也是参与者资源的一部分。官员们想得到的是内阁对他们计划的批准，并在涉及自身利益的方面强化自己的手腕。由于这个原因，他们想要加强内阁的角色。也许，提议仅仅呈送一分钟就得到内阁的同意，因为其中没有人有兴趣去讨论提议，但是出现的结果则是“内阁已经决定……”。

优于将政策世界区分为“政策制定者”（拥有权威并且做出决定的人）和其他人的是，我们将把“权威”看成是以特定方式构建世界的一种建构（construct），为人们参与政策过程提供了各种类型的身份。这意味着，大臣们在政策世界里拥有权利，而其他人不得不建立自己到这里来的权利，并且其做法与大臣们不同。专业人士们在这里是为了对大臣们提出建议，官僚制外部的专家则不得不找到一位能够关注他们建议的大臣。专业人士的计划以服从大臣们批准的方式表达出来，人们认为大臣们拥有强化其权威的道德上的优秀品质。“最终”，人们认为，“大臣们肯定掌握了最终的定论。”

但是，谁是最初的始作俑者？如此提问就提出了这样的问题，在议案进入到权威人物的视线之前发生了什么？我们很可能会发现，议案已经盘桓很久了，很多人和组织都已经参与进来。权威概念为博弈之中的参与者提供了特定的身份：大臣拥有最后的决定权（这也许意味着，直到人们准备接受最后定论

政 策

的时候，大臣才会出现在故事当中)，教育部门，作为对大臣的主要建议者，在操纵这个过程当中扮演了关键的角色，地方大学的教育从业人员的也许被召集，但是并没有权利出现在这里，各种组织利益也许会寻求拥有发言权，非组织的个人（比如像地方学校的家长这些人）很可能根本没有一席之地。这并不是告诉我们特定的人们有多大可能参与，或者他们有多大的重要性（我们会在“专门知识”与“秩序”中再次讨论这个问题），但是这肯定有助于我们理解，政策作为权威化决策的正式出现与参与者的经历之间的区别。

我们也应该注意，接下来有两条路可以走：自上而下或者自下而上。像大臣们这样的权威人物也许会向下传递指令，但是下级的参与者也许会向上呈递事务，寻求权威们对其计划的认可。但是为了达到这个目的，他们不得不与权威机构扯上关系：学校要对一些政策议案有所行动，很有可能通过教育部门敦促他们的问题，在这里他们是“内部人（insider）”。家长们要想行动将更有可能寻求重要的家长组织，这些组织拥有替家长说话的权威。但是一个不具有特定社会网络的移民家庭，以及能力有限的英国人将很有可能发现，利用这些渠道中的任何一个来使自己对于政策事务方面的意见得到听取，都是困难的。

那么，权威，构建了行动，这使一些人的参与过程变得容易，而使另一些人变得困难。对分析家和参与者来说，一个重要的问题是，在权威世界中那些身份低微的人们如何能够挑战现存的秩序，并参与到政策过程中来。

作为参与基础的专业知识

政策不仅仅与权威化决策有关，还要解决问题，这就引出了参与的另外一个基础：拥有解决相关问题的专业知识。

这里的第一个问题是什么类型的专业知识——什么样的专家——与此有关。专业知识并不是一般性的和飘忽不定的，它有一个专业化的焦点：例如，关于健康的专业知识，或者福利的专业知识，或者交通。专业知识由以产生的本质强化了这种关注：或许有政府机构对人们的健康负责，其他的机构对福利负责，还有机构对交通负责。那些在功能上被定位为专家组的人声称对任何既定领域的政策负有责任（尽管那些财政和法律领域的专家修正了这一点，因为他们主张的重要专业知识是全方位的）。

但是在政府内部和外部，还是会有大量为某种特定形式的专业知识而组建的各种中心，政府之中的专家会与这些外部专家保持良好的联系。我们曾经提到政府中存在制度上的专业化，这与大学和专业组织中的情况是相似的（大学将某个领域的专业知识设置在不同的系别，同时配备不同的教学人员）。所以政府之中的健康专家更有可能同大学以及专业组织、自愿性团体、企业、国际组织中的健康专家建立联系，并且他们与同道健康专家的联系会比他们与政府中（比方说）交通专家的联系更为牢固。

这些联系以两种方式进行。一个企业可能会通过建立自己

政 策

的环境保护部门来回应环境保护政策的紧急状态，并且可能希望自己的专家能够与环境方面的管理者建立良好的联系，以便更好的理解环境控制的本质和政府的一些预期（目标），并且希望企业自身的关注能够在政策过程中得到重视。当社团群体们要求对环境问题做出回应时，他们会找到政府中的环境专家来系统地听取意见，这类群体的首要要求之一就是应该存在一个环境保护机构——针对他们政策关注的制度设置。

所以专业知识是一种组织政策活动的重要方式。那些关注某一政策主题的人会形成一种相关的专业知识，并逐渐了解谁会共同拥有那些知识：在这方面他们能够与之交谈的人是谁？也许恰好有一些他们都能够阅读的报纸和杂志，或者一些他们倾向于从属其中的社团。对于出现的问题，他们也许有不同的想法，但是他们意识到他们都在应付同一个问题。所以政策过程的分析者将这些人看成是政策过程之中的重要组群：一个“问题网络”或者“政策共同体（policy community）”。

但是对于任何一个或者每一个政策问题，我们不能设想都对存在着一个明确的“政策相关（policy - relevant）”的专业知识领域。不同领域的专业知识会有对待问题的不同方式。打个比方说，一些专家会将此问题看成是健康问题，并讨论做些什么来战胜毒瘾并帮助人们更好地关心他们的健康。福利方面的专家会更关注饮酒对嗜酒者生活和他/她周围人们的影响。他们也许更关心采取措施来应对家庭预算的耗尽、酗酒者丢掉工作的危险以及家庭暴力的可能性。其他的专家可能会把酗酒看成是一个公共秩序的问题：只有当人们的嗜饮影响到公共领

域内人们的愉快享乐时，酗酒才会成为政策关注的问题，并且其关注的正是如何管理这些公共行为。并且，应该还有一些专家可能对此视而不见，根本不把这看成是政策问题：为什么非要有政策来应对人们嗜酒（可能会过量）的事实？为什么不喝呢？为什么不赌博呢？

这表明，不仅不同的专家对同一政策问题的回答不同，而且我们也不能设想这是同一个问题。这些不同的专家团体不仅仅是在对问题做出回答：他们乍看起来是在构建问题。一个专家团体就是一种看待问题的方式和解决问题的方式。并且这不是一个中立的过程：其中包含着对资源分配的暗示。如果酗酒者被看成是个人健康和上瘾的问题，适当的做法则是把资源投入到个人健康护理和教育方面去。如酗酒被看成是公共秩序的问题，适当的做法则是增加警察的一些权力。因此，问题被构建的方式是与谁会对此负有政策责任紧密相连的，以及结果会产生什么样的资源主张。

无论如何，特定政策问题会超出那些被应用的专业知识的种类。例如，对老年人的护理，应该包括了范围广泛的发挥实用功能的专家：在健康、福利、住房和交通方面——甚至税收。老年人更容易生病，最终被留在医院里面，因为他们在家里无法照顾自己。但是如果在家中提供一些服务，可能是一些修理（例如，用斜坡来代替楼梯，安装扶手），他们将能够照顾自己。政策任务也许是如何动用那些分散在周围的、不同种类的专业知识，并且对于那些对此领域负有解释责任的机构来说，这些知识不仅仅是那些“本地的”知识。

政策

此外，这不仅仅指政策问题包含了很多现存的专业知识储备：很多次，我们看到新的专业知识被发展起来挑战现有的政策知识模式。环境政策提供了一个很好的例子。一些人关注社会和经济变化对所谓日常生活的舒适性（amenity）产生的影响，并且这逐渐被称之为“环境质量”。这是针对某些事物的一种新的术语，以前这种事物没有任何标签，但是它生根发芽，并成为“日常知识”的一部分（在某些语言当中，没有字/单词用来指称“环境”，这使得对一项环境政策开展讨论变得异常困难）。还有出现一些专业化知识：关于“环境”的学术研究和职业方面的专业知识。这在大学建立了协会中心和环境保护机构。随着这种协会中心的建立，它既被用来挑战专业知识，也用来挑战现存的博弈者的常规。例如，对所有新生事物都要求一个环境影响声明（Environmental impact statement）变得很平常。这意味着工程师想要修建一条公路，就不得不致力于一个另外的问题，并根据另外一种专业知识体系来证明计划的合理性。

作为参与基础的秩序

政策涉及的是使组织化的行为保持稳定和可预见。也许有这样一项政策，即儿童只有到了五岁的时候才可以入学；这有助于帮助解决就学原则与焦急的家长之间极度紧张的对立，并且所有受到影响的团体——儿童、家长、教师、教育的规划者——都了解这种形势。在组织当中，建立这种类型的秩序通常

被看成是一种控制问题：如何确保在高层制定的政策被整个组织执行，以及另一方面，如何避免官僚制的严格性，和另一面，过分的松散。

这种观点已经受到一些作者的挑战，这些人指出，对于那些在组织中处于较低层次的人们来说，处于高层的人们的政策制定也许不足以使较低层次公务员的工作（政策制定）保持稳定和可预见，他们也许不得不自己建立某种秩序。与组织中的顾客保持直接联系的“街道层公务员（street - level bureaucrats）”——如低级法院的地方法官，学校教员和警察——将与顾客和其他参与者（比如律师）一起制定这些服务将如何实行。

当我们观察组织间的政策过程时，这种创造秩序的需要甚至更加明显。当我们对专业知识进行讨论时会看到，大多数政策问题都延伸超越了组织的边界。对老年人的看护将必然包括一系列以功能定位的组织，比如，那些关注健康、福利、住房和交通的组织。如果一项针对老年人看护的政策要产生出预见性的话，就必须包括这些组织。

当我们考虑到宪法上规定的（权力）划分时，建立预见性就变得尤为困难。国家政府对交通负责，但是把健康留给从属中央政府的地区政府。住房也许由公共团体负责，而不在政府的直接控制之下，但是福利措施也许由地区和地方政府以及非政府组织来制定。在这种背景下，问题就不仅仅是：“谁需要被囊括进来？”，还包括“谁一定不能被排除在外？”，也就是，哪些人被排除会使政策落空，或者只是使它变得毫无意义？

政策

看护的最重要来源就是家庭，所以关键的问题就是：“一个老年人什么时候需要看护，需要家庭成员提供什么程度的看护？”但是这依赖于家庭，家庭通常情况下并不视自身为一个组织：不存在类似国家家庭联合会这样的组织，在政策圈子中替家庭说话（尽管那些照顾家庭成员的人们会作为“照顾老人者”而组织在一起，以便与公共团体斡旋）。这正是关于统理性的著作对自身提出的那类问题：如何才能使有利于家庭成员的各种行为形式（包括谁被看成是家庭成员的问题）得到清晰的表达、沟通和执行（见第7章）。

所以，创造秩序的过程会包含很多参与者。例如，人们可能会在政府一方同意“每个学校有责任制定和实施自己的纪律政策”，但是要使学校的纪律成为可预见性的则要求许多政党的参与。在学校里，创造秩序的参与者可能包括教师、学生、校长和家长，但是参与也会扩展到学校外，进一步包括警察、福利事业当局和法院方面的期望以及其他学校的实践。所以制定学校的纪律政策与秩序的创造是非常相关的。

政策主题的发生会超越组织的边缘，但事情并非如此简单：政策主题被创造时就带有这种意图。就像我们在讨论专业知识时看到的，整个环境政策的想法就是对现存政策主题，以及由这些主题援引出来的专业知识的挑战，并且新的政策主题会迫使各种博弈者运用包罗万象的一套价值来思考他们的行为。遗产继承政策，平等就业机会政策，或者家庭政策，可能是其他的一些例子。这些政策发起于政策体制之外——在各种社会群体、专业社团和顾问性团体，等等之间——得到支持，

部分是因为，他们提供了一种方法上的可能性，可以应对人们要求官方做出回应的这种需要。如果大臣们发现他们总是受到一种要求的攻击，即他们应该保护一些历史建筑使其免于发展的破坏，那么他们很容易在一项遗产继承政策中发现值得考虑的价值，遗产继承政策在某种程度上规定和限制了人们能期望政府做什么。

所以新的政策要求代表了一种对现存秩序的挑战，起初很可能被拒之门外：对于一个建立在物主权利和良好计划原则之上的政策秩序来说，由于继承价值而保留这些建筑物的要求根本无足轻重。但是，如果论证者把这项政策带到街市（也许受到了某一古老建筑受到毁坏的触动）上去，各种异议会使持默然态度的当局穷于应付，发展计划会放慢速度，公司会议会被保护者打断，然后处于权威位置的人们会寻求将异议者吸收到政策秩序中来——建立协商机制，修正标准来寻求同意，并且以这种方式，通过把“继承权”添加到政策议程中来回复秩序。

在政策过程中，大量的政策活动与在各式各样的参与者之间建立和维持秩序有关。看起来更多的是沟通，而不是决定。并且沟通所着重的很少是可替代性的选择，也就是我们必须在他们之间做出抉择，它更着重于我们立基其上的共有基础。沟通过程更容易开花结果，并且更具长期性。参与者会针对一系列问题制定出一种解决办法，但是新的问题会取代这些解决办法，而后，他们动员集体性的问题解决的技巧，去应对新的问题。

通过各种集体制定政策

这种情况（承接上文，译者注）会导致出现所谓的“政策集体”——这是一种相对稳定的集合体，其中的人们来自于范围广泛的组织，他们发现他们一起被置于一个共同的持续基础之上来解决政策问题，这些问题“永久性地驻扎在每个政策来源的周围”（Davis 1964：3）。这些政策集体未必被正式承认，但是它们在政策过程中扮演着举足轻重的角色。

参与者之间的联系经常得到正式承认。由职能而组织起来的公务员之间的相互依赖性——比如，健康、福利和住房之间——是相当明显的，这会导致一些不同类型的官方反应。其中之一就是这些机构之间的正式联系的建立，就像跨部门委员会（inter-department committee）。这些团体，不论是临时的，还是永久性的，经常为这些机构提供了相互合作的途径。它们也同样为这些机构提供了相互抵制的机会：如果那些机构认为自己处于相互竞争的斗争境地，机构间团体的动态就很容易变成“部门之间的政治”。

另一种常见的反应就是建立一种顾问团体，其中不仅包括职能相关的公务员，也包括来自其他政府部门和政府之外的参与者，包括公司、社群组织和大学等等。这些团体为那些来自五花八门的组织的参与者提供了一个机会，有助于他们发现能够互相支持的领域。这些团体还有助于建立如其所是的那种事物：大麦行业顾问委员会在使农民、商人和加工者、社团职员

和政府官员视其自身为所谓的“大麦行业”的一部分方面，是一种重要的力量，并且这种力量还使这些参与者按照有关行业方面的政策来考虑问题。与那些跨部门委员会（这些委员会发现他们很难摆脱对资源的持续不断的相互争斗）相比，这些团体更容易招致一些不积极的、防卫性的反应。

政策集体不必非要得到正式承认从而变得举足轻重，甚至于就他们的容身之地来说，并非所有的相关参与者都会被容纳到正式的团体当中。但是在那些参与者中间存在着共识，虽然他们中的相关者各司其事，不属于任何一个正式团体。并且，外界的观察家也许会发现这个过程中存在的稳定性和模式，甚至参与者也没有意识到这一点。事实上，对于确认和标记政策集体，政策过程的观察家已经表现出了极大的兴趣，但是不幸的是，他们总是倾向于用一些五花八门的术语——比如，准政府、政策共同体（policy community）和问题网络——总是不清楚的是，这些不同的术语是否指代不同的事物，或者不过是对本质上相同的现象的不同标签而已。这些术语被用来突出这个政策过程的不同方面。

一些术语传达了对“权力”的形象比喻。最早用来标示政策集体的是“铁三角”，这个词被 Vietnam War 用来比喻美国管制行业中的决策方式。在那里（人们争论），政策并非由总统或者被授权的管制团体做出，而是在管制机构、行业联合会和相关的国会委员会之间的相互作用中出现。这一术语既传达了一种政策集体的力量，也表现出管制团体依靠自己来行动时的相对薄弱。“准政府”扩充了这个比喻，容许更广泛范围的参

政策

与者进入到政策集体中来，但是再一次用权力术语来表现政策集体：它是一个施行统治的群体。

其他的术语着重于联系——并且尤其关注创造联系纽带从而形成网络的方式。一些作者反对把政策集体当成一个整体来思考（比如，用“团体”这个词），他们说，因为他们并非是作为一个整体来运作的；当有什么事情出现的时候，人们会创造同相关者的联系。他们争论认为，以这种方式形成的网络，不能被看成是一个组织：参与者知道网络之中与他们接近的人，但是参与者并非在网络整体的意义上行动。并且，网络是特殊的：与学校公共汽车有关的网络，是非常不同于在学校纪律方面形成的网络的，所以我们会承认大量的“问题网络”，而不是谈论与学校有关的“政策网络”。

政策集体的最常见典型就是“政策共同体”。这种政策共同体显示出亲密和信任：政策是在那些相互了解和信任的人中间做出的。这并不意味着共同体中（就像在其他共同体中一样）不会存在无知、误解和冲突。但是这个典型强调的是稳定的集体行动与相互了解之间的关联度：要有任何集体行动，就需要一些相互了解，并且共同工作的经历会加强这种了解。

这个典型也把我们的注意力吸引到政策集体共享的知识上面。他们对特定政策领域拥有共享的意识，所以被吸引到一起。在一些情况下，这种共识也许是一种理解世界的新方法，就像环境政策出现时发生的情况一样。由于这个原因，研究者在研究与全球变暖有关的政策被制定的方式时，提到了“认识共同体”的出现，也就是这样一群人，他们在全球变暖意味着

什么以及这为什么成为一个问题方面都有着共识。这并不意味着在采取什么措施来解决这一问题方面，他们都达成了一致，但是他们不得不相互说服对方，同意采取一些措施是必要的。

对作为政策集体要素的权力、联系和共同体进行区分，对于分析来说是非常有用的，但是，他们并非相互排斥，并且没有任何理由能够说明，为什么超过两个以上的要素就不能同时出现在一个特定案例之中。Coleman 和 Skogstad (1990) 主张，一个政策共同体有两个要素：一个“准政府”（一个聚焦权力的中心）和一个“关注的大众”（外围的认知共同体）。Sabatier 和其他一些人在大量案例的基础上主张，一个政策共同体在相互竞争之中包含两个“拥护联合体”——也就是，在争夺权力的过程中，参与者会寻求与其接近的其他参与者的支持，并且在这样做的时候，会煽动对抗性联合体的形成，比如，“水使用者”联合体对“水保护者”联合体。

重要的是我们要记住，这些术语本质上是比喻，被引用以帮助弄清政策过程的复杂性。它们以特殊的方式使我们集中关注某些方面。尤其是，他们使我们注意到政策过程的社会维度和交互维度，这两种维度与大多数关于政策过程的讨论中的线性和等级性视角都是不同的。但是，它们并非决定性的和相互排斥的类型。

将我们的关注焦点从“谁制定政策”拓展到“谁参与了政策过程”，将会提供一个更加全面的图景，但重要的是，我们不能设想这是一个人人都能够参加和经常参加的博弈。首先，并不是所有与政策问题有关的人都会在谈判桌上拥有席位，即

政 策

便如此，也不是每个位置都是一样的分量。那些相关人士也许不得不建立他们的参与权利，一些作者区分了“内部人（谁会被卷入其中）”与“外部人（谁想要卷入其中）”，以及（就像我们曾经指出的）内部人的“准政府”和外部人的“关注的大众”。

其次，参与并不是一个中立的问题；谁参与了一项政策议题就有助于形成什么样的政策议题。就如我们看到的，不同的参与者总是有对待问题的不同观点。医生可能会把醉酒看成是个人健康护理方面的问题，而警察则会将其视为公共秩序的问题。如果医生在讨论中占据主流，政策问题就会被定位在健康上面；如果醉酒被看成是健康议题，医生和其他健康专家将被视为讨论此问题的合适人选。在这个意义上，问题和参与者是“相互建构的”：一方强化了另一方。不论谁是“政策制定者”，或者他们对付的是什么问题，都不是自明的：他们是在政策过程之中被建构起来的。

进一步的阅读

Richard Crossman 的《内阁大臣的日记》（1975），对“政策制定者”的经历进行了详细说明；Peter Walsh 的《一个失败的财政大臣的自白》（1995）既知识丰富，又带有趣味性。大多数作者的解释前提是，权威是政策过程中的参与基础，但是这一点却经常不被提及；Paker（1960）对此主张提供了一个清晰的总结。专家是参与的基础，对于这方面的大量讨论涉及到官

僚机构中专业人士的地位（比如，Laffin 1986；也见 Benvenister 1973）。Throgmorton（1991）对不同类型的专家与“常识”之间的冲突提供了一个很好的解释；也见 Talor 的《让官僚们思考起来》（1984）。对政策参与者之间的秩序的讨论会最终聚焦在“政策共同体”的概念，以及各种变体上面。“铁三角”的术语来自于 Ripley 和 Franklin（1984），“准政府”来自于 Truman，“关注的大众”来自于 Coleman 和 Skogstad（1990）。作为政策网络的政策集体的想法是由 Hecllo（1978）引入的，Laumann 和 Knoke（1987）和其他一些人在美国改进了这个想法，在英国则是 Marsh 和 Rhodes（1992）；在 Dowding 那里有一个有价值的批评性的评论。关于“政策共同体”的著作非常之多；Atkinson 和 Coleman（1992）提供了一个有用的回顾。对国际环境政策的分析见作为“认知共同的”政策集体，并且这个问题在国际组织（Vol. 46, No. 1, 1992）的特定主题下得到了广泛的讨论。在 J. R. Gusfield 对酒后驾车问题的研究中，即《公共问题的文化》（1981）中，讨论了不同专家以不同方式建构政策问题的倾向。

第四章 在哪里制定政策

线路图与经历

试图发现政策在哪里制定可能会令人非常沮丧：每个人都
知道它正在发生，但是没有人真正看到过它的发生。困难在
于，我们在政策过程中所遇到的并不是“常识”告诉我们要寻
找的。

“常识”告诉我们，政策在高层制定，并自上而下地传递，
在政策过程中可能存在任务分工，这样一来一些人对教育政策
负责，而另一些人对健康政策负责，还要有自上而下的委派，
这样下属的公务员才能处理那些不太重要的政策议题。但是，
这里存在着一个单一的权威链条，和一个行动由以出发的明确
决定。

政策过程的经历更加复杂，我们很难发现上层——或者至
少是上层的一部分与政策制定相关。例如，如果政策问题是与
为学校儿童提供公交车服务有关，我们将期望至少有三个政府

部门会表现出密切的关注：教育部（他的学生们坚决要求受益）、交通部（人们希望他们能够提供公共汽车）和财政部（与费用有关）。但是他们之中（如果有的话）哪一个会对这件事情负责，并非必然是很明确的。另外，政府之外会有许多参与者要加入到讨论中来：家长联合会、私人的巴士公司、非政府的学校、以及巴士司机联合会，或许还有其他一些。

结果我们发现，尽管最终有一个“政府的决定”，但是在此之前存在着在利益团体的沟通，力图一致达成一个结果，使所有人都能够接受。那么问题就是：“决策在哪里做出？”在大臣办公室，当他签署对内阁的建议？在政府与非政府利益团体的会议中？在这个会议中，每个人都同意什么应该加入到建议当中？在内阁所在地？连同二十七个类似的内阁建议一起，这些建议不经过讨论就被同意？

我们可以说，“以上所有这些”：政策由以形成的方式，不论是复杂的事先沟通还是正式的声明都是政策制定的一部分。这回到了第三章我们在垂直和水平维度之间所做出的区分：其中每一种维度关注不同方式的行为。

采纳垂直维度的观点

在垂直观点中，用权威化的政策制定来看待政策，重点集中在权威人物上——大臣、总统、委员会、国家的主要官员等等——以及围绕他们的人们和过程。这在政府组织当中表现得更加直接，在那里，政策表现在组织轮廓上：政策部，政策办

政策

公室等等。在商业组织和非政府组织中，“政策”这一术语不太常见，非政府团体倾向于使用不同的术语来指代在政府中被称为“政策”的那些过程。他们可能会使用“使命宣言”，“公司目标”，“战略计划”以及“战略布置”。

这解释了为什么大多数主流著作都确认“政府”是政策的来源。政策是那些“凡是政府选择去做或者不去做的事情”（Dye 1985）。这种看法是禁不住推敲的，正如我们看到的，它提出了这样问题，即政策问题如何在政府中出现。这种看法把政策视为政府的工作，但是总有那样的时候，即政府看起来与政策过程相距甚远。例如，在许多国家中，乳品业受到广泛的控制，但是这些控制是由一些政府建立的团体来决定和执行的，而不是政府本身，这些团体大部分由农民代表和乳品业的其他一些代表组成（见 Farago 1985；Van Warden 1985）。这也发生在许多其他的行动领域；各种团体被建立起来，以便这个行业可以在没有政府介入的情况下自己管理事务，这些团体希望力所能及地保持自己与其他相关团体的疏远状态（Streeck 和 Schmitter 1985）。看起来，把这些团体中出现的政策看成是“政府决策”是令人误解的。

当然，政策似乎是政府高层的主要关注，并且是行政官员的工作——例如这些角色，首相、总统和内阁成员——看起来他们被采纳政策决定所支配。在英国议会政治架构下存在一个详细的程序，包括制定政策建议（向上经过了行政机构的层级过滤），接受大臣的批准，与其他部门进行讨论，最终呈送到内阁。一旦这些建议得到了同意，所有大臣都答应支持这些建

议，那么这些建议就成为“政府的政策”。其他的政府形式，或者政府间团体，如欧盟，也有自己的程序，但是他们共同认定，政策应该得到清晰的阐明，或者至少得到高层人士的批准。

另一方面，把公共角色和有名望的人物看成是驱动政策过程的人，可能会导致一种误解。他们总是供职在一定范围内的位置上，在相对较短的时间内，也许两到三年，——他们对所在的领域知之甚少。他们指挥着一大批行政官员，相比高层人士，这些人可能拥有更多的知识和相关政策领域的经验，并且在有关文献中，存在着大量对政治领导人及其公务员之间关系的讨论。政治领导人将更有可能拥有他们自己对政策走向的看法，但是行政官员们会有更多的想法，更多专业的想法，在使政策行得通方面更有判断力。时常，对政策而言，驱动性力量将会是政治领导人背后的行政官员。所以，以垂直的观点看来，政策制定的场所将不得不既包括政治领导人，也包括在政治领导人的权威下运行的各种机构中的行政官员。并且，这种观点也会扩展到公司和非政府组织中，试图在这些实体中确认对等的权威人物和他们的官员。

但是，一些观点认为，“政策”所表示的意思要超出政治领导人和行政官员的决定，这些观点认为政策在法律当中表达出来——甚至这个法律就是一项政策——因此，政策制定的场所是立法机构。这种观点在美国相当普遍，行政与立法机构之间明确的宪法区分鼓励了这种观点，即立法者在做宽泛的政策选择，而行政机构将其付诸实施，因此立法者是政策制定者。

政 策

在议会架构中，政党纪律通常确保了被通过的立法正是得到行政机构同意的那一个，尽管 Jackson (1995) 指出，澳大利亚的各级政府通常在上议院不占据多数，不得不与主要政党就政策结果进行沟通，就像在欧洲政府中出现的情况一样。无论如何，在立法机构内和周围有着大量的“政策活动”。立法院中的争论为政策的批评和合理证明都提供了机会。立法机构委员会主持的公开听证会为潜在利益者提供了探讨其他政策方案的机会。如果我们在更宽泛的意义上来看待政策，比如将其看成是过程，那么很明显，立法机构是可以发现政策活动的场所之一。

重要的是要记住，意义重大的政策活动通常发生在法院。在许多国家，尤其是在联邦架构下，有争论的政策议题很可能会找到各自的途径进入法院。美国最高法院对布朗 (Brown) 和教育委员会 (关于美国黑人的平权问题) 案件的判决，对 Roe 和 Wade (关于堕胎) 案件的判决，以及澳大利亚最高法院的玛伯判决 (Mabo decision, 关于原住民的土地权利) 都是根本性的政策变更，它们之所以发生是因为参与者将议题提交到了法院，并且得到了一个积极的回应，所以我们不能将法院排除在政策制定场所的概念之外。但是法院并不拥有同立法者和民选的领导人一样的合法性，并且通常声称，他们并非要制定政策，仅仅是解释已经存在的法律。

另外对于通常的法院来说，随着新的专门审理委员会的建立，为通过司法渠道来追踪政策问题提供了其他的大量机会，尤其在移民、消费者权利和贸易惯例这些领域。人们会说，法

院只关注使政策生效，但是在很大程度上，政策就是他们所使之生效的东西。除非一个审理委员会感到他们为了公共利益而变成一种手段，即审理委员对什么符合公共利益的解释会成为政策的依据，否则就不应该允许拥有一个对自由贸易设置一些限制的政策。所以要寻找政策在哪里制定就必须注意到司法法庭——法院和审理委员会——还有更多显而易见的“政策制定者”。

采纳水平维度的观点

在水平维度的观点当中，政策被看成是结构化的交互作用（structure interaction）过程。它承认权威化决策者的（政策）声明，但是认为，这些声明只能按照持续的交互作用来加以理解，这种交互作用使这些声明得以可能。

在这种观点当中，即使我们采纳最简单的“垂直”观点，即政策是政府做出的选择，我们也会当下就明白，政府并不是惟一的实体，在职能上被划分成许多专业化机构：移民局、教育部、税务部门等等。例如，要解决一个像酒后驾车这样的政策问题，会要求一种包括不同部门的联合行动——警察局、公路部门、健康部门等等。垂直观点将提出，相关的官员将会诉诸于权威——内阁——为他们的行动得到授权/批准，这将在所有大臣和他们的官员身上强加一种一致同意的结果。但是研究表明，直到官员们已经不大可能与其他官员们沟通达成协议时（Painter 1981），官员们才情愿到内阁去解决一个部门之间

政 策

的争论。他们也许不想去制造一个不可妥协的权威主张。所以，“制定政策”也许包括了与其他职能领域的官员进行沟通。

在与其他级别的政府打交道时，沟通也是必须的。政府中的权威并非整齐地集中于一点，而是分散遍布于结构之中。地方和地区政府通常有许多分散性的权威，尽管分散的程度不尽相同：在联邦结构下，分权被最明确地宣告出来，并得到保护，但是即使在单一结构下，也极少有一个彻底的权威集中在中央。并且，政策日渐在国际化的舞台上做出，就像欧盟、联合国机构以及世界贸易组织。所以，“没有政府的治理”（Rose-nau 和 Czernpiel 1992；Peters 和 Pieere 1998），不论在国家内部和国际的背景下都变得很常见。

尽管我们可能会谈到“政府机器”，但是并非所有的政府组织都可以被简单地看成是权威领导人的工具。例如，警察，经常有相当大的独立于政府指导的自主权。一些实体需要摆脱中央权威单纯控制的某种程度的自主权。例如，法院，如果要被看成是解决争议的中立舞台，就必须独立于政府。大学也许是受到公共资助的，但是他们不愿意把自己当成是提供资金的政府的工具。尽管政府经常自己来经营一些企业，如铁路和电信服务，这些实体被授予了相当大的运行自主权，使他们的商业行为免于政治压力。

政策运行经常包括动员政府之外的权威。例如，形成大麻使用和驾车方面的政策，很可能会涉及医学专家、教会和主张公民自由权的团体，他们中的每一个都会作为政策建议的医学、或者道德方面的权威，来发表主张。同样，这也会包括国

家之外的相关权威。例如国际协议，用来给提议的国内政策变更提供权威；例如，也许有这样一项关于吸毒的国际协议，里面涉及到了一些大麻的使用，但是只有在把大麻使用和驾车放在一项政策中时才会被采纳。

正如这个例子所表明的，“政策”仅仅是“统治”的一部分：对大麻使用的管理所包含的要远远超出相关大臣们的权威化选择。在垂直化控制不太明显的例子中可以清晰地发现这一点：关于吸烟的政策。在烟盒上印上健康警告的要求是这种政策的关键部分，禁止在公共交通工具上吸烟也是如此（尽管施加强制的是不同的权威）。在政府办公室的吸烟限制也可以看成是这种政策的一部分，不过在私人办公室也有类似的规定，公司强加这一限制是因为担心受到“被动吸烟”的控告，但是私人公司这种规定大概不会被看成是吸烟政策的一部分，饭店关于是否允许吸烟的政策也一般不被看成是吸烟政策的一部分。但是政府针对吸烟的所作所为之所以可能，是因为变化着的公众态度和惯例，反过来政府行为能够促进公众态度的变化。这就提出了一个问题，即什么被看成是“与吸烟有关的政策”。如果一个公共医院禁止在建筑物内吸烟，这肯定是有意义的，但是这是否是政策的一部分，并且如果是的话，这是谁的政策？如果是由于他们自己的原因，航空公司寻求政府来禁止在他们班机上吸烟，那么就可以看成是通常的反对吸烟政策的一个延伸部分。水平维度的观点促使我们注意社会行为和交互作用，这些形成了与吸烟有关的常规情况，并且把明显的政府行为同社会实践的更广阔运行联系起来。

政 策

所以，当垂直维度的观点把我们的注意力集中在决策这一点上时，水平维度的观点展开它，并采纳了交互作用的广阔舞台的观点。水平维度的观点询问的是，谁加入了这个舞台，他们如何到达那里（在第三章中已经讨论过了），以及那些不同序列的参与者如何被吸引到一起。我们在第三章中看到，我们可以识别出“政策共同体”，由那些要求参与到某个领域的政策中去的人，以及那些已经学会如何共同工作的人组成。这些政策共同体起初是一些非正式的关系，也许就停留于此，但是对于参与者来说，存在着将这种关系制度化的倾向——也就是，给它们赋予制度化的形式。

第一步就是确定一种声音来代表委托人或者政策受益者——例如，形成单一的农民协会来代表农民说话。这受到政府的鼓励，因为对于政府来说，与组织化的各种利益打交道比无组织的更容易，也值得为全国消费者组织提供援助（例如），这样就有一个单一的声音来替这些混杂的利益说话。

除此之外，政策共同体还有各种各样的制度包装：建议委员会，行业会议，政策论坛等等。这些都是正式的途径，用以承认卷入其中的广大范围的人们在政策上的重要性，并将他们整合到官方的结构当中。这些团体是拥有不同程度的自主性的组织实体。他们有时会被大臣简单地召集到一起，但是他们可能会更有保障地制度化：他们有自己的办公室和职员，并可能在立法上被承认。用以认可政策共同体的制度化安排变化多样，对他们来说没有任何特定的逻辑；不变的是政策过程中的参与者的倾向，他们倾向于跨越组织界限去发展稳定联系，以

及试图在官方结构中使这些联系得到承认和建立稳定性，这样他们就能在政策设计中持续地发挥作用。

以这种方式来吸引有利害关系的当事人参与到政策过程中，就是倾向于使他们成为“内部人（insider）”；它会造就一些“外部人”吗？是什么决定了外部人或者内部人能够参与到政策过程中来？Coleman 和 Skogstad（1990）识别了政策共同体中的两个序列：一个是“准政府”，主要是官员们，他们主宰了政策过程；一个是“关注的大众”，他们在政策问题中有着切身利益，但是立场不同，也许不是很关注这些问题，并且这些问题对他们的重要性也不会同政策共同体中的成员一样。

哪些“外部人”会卷入其中是一个程度问题，而不是一个分类别的区分问题：大多数政策议题会召集某种程度的“外部人”介入，而不论外部人是指其他官员还是非官员。但是“渗透性”会存在不同的程度。在一些领域，政策是“内部的工作”：政策事务与对此领域负责的机构有关，没有其他的参与者有兴趣参与政策过程或者有能力做到这一点。在这里，政策被看成是“标准化的操作程序”，我们可以看到，这与机构之外的人没有多大关系。在机构之外几乎没有人对政策问题感兴趣的情况下，寻找政策的地方就是行政机构——不仅仅是行政机构说了什么，还包括它们做了什么，如何组织化以及它们密切注意的事情——并且，在某种程度上，还包括负责主持机构工作的领导人。

更通常情况下，政策领域受到机构外的关注，但是大多数是指专家，并且不会吸引很多的公众注意力。这促进发展了这

政 策

些专家之间的联系；这些联系或多或少是稳定的，并且在某种程度上，我们可以将其称之为专家共同体，在一些文献当中，则把“政策共同体”、“问题网络”或者“准政府”这些术语看成是专家共同体。

一些政策领域（至少是有时候）更容易成为兴趣领域，并且不只是专家对其有兴趣，这些政策领域更容易成为公众争论的主题，各种备选方案和立场以及参与者的意向都在媒体中得到讨论，也许还在立法机构中得到讨论。在这些情况中，政策过程更容易导致正式的制度化行为——例如，一个政府声明，或者新立法的引入——尽管之前的沟通不那么显而易见，但在观点方面相对开放。

但是这些区别（内部人与外部人之间）更多的是指倾向而不是类别，并且议题可以变得或多或少的公开。如果有人对政府监察官抱怨说，某个机构要求投诉要形成书面文字，那么即便是机构的内部程序也会成为外部事务，也许是公共的关注。如果在专家界的进程不能令人满意，那么专家共同体中的参与者就会走到公开舞台上去。相反，公开舞台上的参与者也会试图通过把有争议的政策问题委托给专家，并向专家寻求解决来搁置有争议的政策问题，例如，通过委托一项调查，这为专家提供了一个基点，在此基础上来说服不采纳某项政策动议。

在政策过程中，信息技术对参与者的影响还不明朗。当然，对于各种组织来说，信息的获得更加容易（例如，将报告或者讨论文章放到组织的主页上，或者通过互联网来征求评论意见）；我们不知道这是否会促成更多的参与，还是仅仅使那

些无论如何都有机会参与的人更加容易地参与而已。

到此为止，讨论集中在这样一些领域，在那里，政策议题以及谁参与进来都是清晰的。许多激进主义分子会主张，他们的政策想法并没有得到认真地采纳，他们被排除在重要的政策讨论之外。研究人员进一步指出，这种方式阻止了议题提出，掌权者通过“议程控制”和“不作决定（non - decision）”，能够继续他们的统治。在更深层次上，Lukes 指出了权力的“第三种维度”，他认为，通过“主流”意识形态和符号的统治，掌权者的利益得到了保护，而对于无权者和边缘化的人来说，则不需要掌权者采取任何特定的行动。

这个批评回应了几种研究政策的“解释性（interpretive）”方法，这些方法强调，“政策议题”并不是中立发生的，而是通过参与者得以“社会性的构建”起来的。这些作者将政策看成是一种话语（Fischer 和 Forester 1993），注重问题“被构建”（Rein 和 Schön 1994）和论证（Majone 1989）的方式。他们承认不只存在一种建构，统治性的建构能够被论争，并且政策行为经常包括了不同建构之间的论战（Throgmorton 1991）。

然后，我们可以看到，“政策制定”发生在很多层面上。一些政策制定行为的目标是出台明确的政策声明，有一些行为虽然同样重要，但不那么明确：受影响群体的组织化，以及把与主题相关的论述组织构造起来，还有博弈者要求被确认为重要的参与者。Ben（1975）指出了三个层面：官方机构的行政的“表面层次”；网络的“利益结构（interest structure）”和各种组织利益；主导政策议程的“结构形成的原则”。在垂直维

政 策

度中，当权威化政策制定者表示同意时，政策才被制定出来，所以焦点集中在部长办公室，内阁，国会。在水平维度中，政策生成于参与者之间的一组复杂关系，其特征是有多少连续性和模糊性，也就有多少明确选择，所以很难确定政策被制定的时刻：相反，我们看到的是建构与再建构的连续过程。

公共政策过程是在公共舞台上进行的多人戏剧，其中的一些人可能处于各种复杂的大规模的组织立场。决策是这台戏剧的结果，并非自愿的由意志决定的、个人的和组织间隙的行为。决策是方便的标签，为以后提供给了虚构的先例，即变化无常的冲突的显而易见的结果。

(Schaffer 1977: 148)

垂直维度之所以重要是因为它组建了行动并使接受结果变得更容易，而不是因为它是对政策过程的一个很好描述。我们需要超越这种简单的模式，研究更广泛的统治过程，识别出在政策过程中国家权威被动用的方式。

进一步的阅读

下一步要阅读什么取决于你要看什么。许多政策教科书都有关于“统治制度 (institution)”的章节，这是以垂直维度的观点建构的：Considine (1994) 和 Howlett 以及 Ramesh (1995)

都是很好的例子。大量有关政策参与者——有关“网络”（如 Laumann 和 Knoke 1987）和“共同体”（如 Coleman 和 Skogstad 1990；Atkinson 和 Coleman 1992）——之间水平联系的著作使这些对政策世界相当传统的说明被挤到一边。Sabatier 和 Jenkins - Smith（1993）批评和拓展了“政策共同体”的方法。这些著作存在着一种倾向，就是狭隘地集中关注特定的联系模式，而不是分析如上面提到的那种水平维度（如，Van Waarden 1992），并且通过阅读关于水平维度的组织化方面（如 Perrow 1986；Scott 和 Meyer 1991）的文献，政策专业的学生可以了解更多并将其应用到政策领域当中去。对水平维度的集中关注导致了把我们如何被统治更宽泛地加以概念化，以及用“治理”术语来描述这种广义统治变得越来越流行；这将在第七章中进行讨论。

第五章 政策为了什么？

主要的范例：

政策是对目标的系统（system）追求

“政策为了什么”的问题并不是经常被问起，也许是因为答案是显而易见的。在参与者和观察者/评论者看来，在政策讨论中的主要范式就是把政策看成是运用权威实现集体目标。政策是对目标的追求。政策是行动的有目的的过程（Anderson 以及其他 1984），这个假设是主流政策定义的基础。拉斯韦尔和 Kaplan（1970：71）将政策定义为“设计出来的关于目标、价值和实践的规划”，Bridgman 和 Davis（2000：6）将政策定义为“政府设计出来实现某种结果的行动路线”，Friedrich（1963：70）更直接地说，“政策概念的本质就是有一个目的，目标或者意图。”

那么，政策过程就代表了这种目标的追求和发展过程中不同阶段的结果，开始于思考，通过行动进行，并结束于解决。这些阶段经常不是以直线的方式展现的，而是一个循环，表明

从一个阶段到下一个阶段有一个自然的进步。图 5. 1 表明了政策过程的“阶段”模型或者“模型循环”。

在这种观点中，政策被看成是许多的连续阶段：

- 1. 决定目标。拥有权威的领导人决定他们希望实现的目标。
- 2. 选择行动路线。然后他们会从一系列意见当中，根据每种路线的相对成本和收益来选择实现这些目标的行动路线。

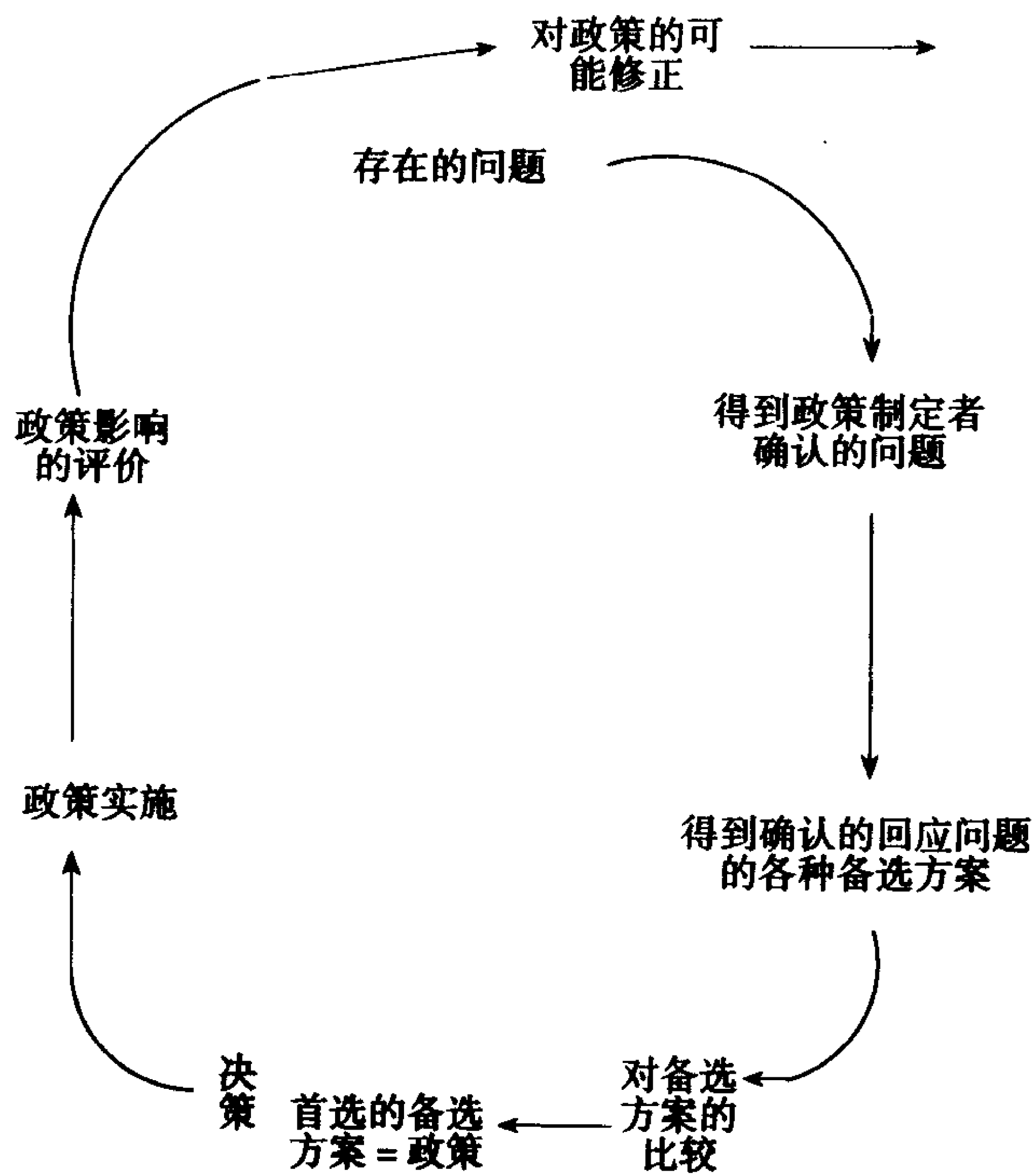


图 5. 1 政策过程的“阶段”或“周期”模型

政 策

3. 实施行动路线。接下来，其他的工作人员不得不执行这些选择出来的行动路线，余下来的组织过程也就被看成是实施这些选择。

4. 评估结果。现在决策实施的结果（应该）可以被评估：“决策的生效是彻底的和经济的吗？”（效率评估），“对于那些决策要解决的问题来说，决策的实施对它们产生了期望中的影响了吗？”（效果评估）。

5. 政策修正。如果必要的话，就要根据评估来修正政策。

关于政府的一些假设

把政策看成是权威化目标的追求是诉诸于“常识”，因为这种看法混淆了两种广泛持有的假设：所有组织建立起来都是为了追求某种目标，对于政府而言，这些目标对人们的福利而言是一种最理想的改善。

这种假设有自己的思考，认为政府是一个单一的实体：工具性、等级化和一致性。政府的存在是为了追求目标，而这些目标是在高层被确定的。也许政府会接受其他组织的建议，但是并不需要其他组织的认可。在这种观点看来，政策是这些目标的细化，当目标达到的时候，政策就被实施了。

边沁和功利主义者（Utilitarian）认为政府是要使个人的福利最大化，政府的合理性在于它促进最大多数人的最大幸福的能力，这种思路，被帕累托最优的概念加以发展（最优的行为是使一个人变好，同时没有人变得更糟）曾经是主流政策分析

的基础（见 Jenkins - Smith 1990: Chapter 1）。人们把大量的精力投入到寻找计算“最好”政策主张的方法上，其基础是，针对实现每一主张的可欲目标带来的不同利益，来计算相对得失。

尽管将政策看作是从目标到结果的进步，看起来似乎合乎逻辑：

- 但是要弄清楚目标是什么经常是困难的。行动的特定建议也许包括了一些目的声明，但是很难辨别“健康政策”和“刑事制裁政策”。
- 就是政策目标能够辨别，它们也经常是含糊的和暧昧的，对行动没什么指导作用。
- 也许有复合的目标，彼此互相交叠和矛盾。例如，“我们移民政策的目标就是要保护文化上的完整，促进家庭的联系，推动劳动移民，保护现有劳动力以及履行国际义务。”这些都是可欲结果的有效声明，但是看起来好像追求其中的一个会牺牲掉另一个，所以要把行动描述成对这些目标的追求会把我们带入歧途。
- 声明的目标常常看起来在决定组织行动的本质方面没起多大的作用。也许在一本装饰鲜亮的书中会有公司目标的声明，但是组织中的多数人既没有看过它，也没有把它看成是与他们做事的方式有多大关系。

作为目标执行的政策

在这种观点中，政策与选择目标有关，但是也与选择完成这些目标的手段有关：如果我们做了 a，那么就会出现结果 b。政策包括了一种原因与结果的理论。当政策制定者的意图被追求了，可欲的目标就应该已经实现了：也就是“执行”。但是如果我们在当场所发现的情况十分不同于这些目标，那么政策就没有被执行。在一些开创性的著作中关于此主题的论述采纳的就是这种观点。Pressman 和 Wildavsky 的《执行》，第一次出版于 1973 年。他们问道，“为什么华盛顿的政策制定者明确表达出来的目标与在奥克兰和加利福尼亚看到的情况几乎没什么关联？”当问题被这样提出的时候，就立刻被广泛地确认为一个普遍存在的问题：在所有的政策领域，都存在“执行的问题”，因为结果可能十分不同于最初表明出来的意图。所以，这不仅仅是一个决定政策目标的问题：政策目标必须得到实行。

在奥克兰的案例中，Pressman 和 Wildavsky 根据大量参与者参与到政策过程之中并且存在多样化的目标，来解释执行的不足。大多数要做的事情需要在多方面加以澄清，包括一系列参与者，他们持有不同观点，对政策目的有着不同程度的介入。政策越依赖这种“澄清”，就越容易出现原始目的不会实现的情况。

在其他一些关于执行的研究中也报告过这种情况，这些研

究发现了大量政策不被执行的其他原因：最初的决定是模糊的；政策指示与其他政策相冲突；政策不被看成具有很高的优先性；执行起来没有足够的资源；引发了与其他博弈者的冲突；事实证明政策很难到达目标群体；所作的事情没有出现期望的效果，等等。随着时间的过去，环境改变了，注意焦点就转移到其他问题上去，这使得最初的目标变得不那么重要了。确实，这部著作（《执行》）有一点压抑，因为看起来它的大部分都是关于“执行失败”。

执行是否是一个问题，是什么类型的问题，依赖于所运用的方法/视角。垂直的观点认为，执行意味着高层的权威化决定与底层的结果是确实相符和的：确保服从是一个问题。这反映出统治的立宪模式以及组织的工具模式：“被公众选举出来进行统治的人应该能够使他们的政策付诸行动”（Linder 和 peters 1987: 465），这一点是不证自明的。

在水平维度的观点中，执行在集体沟通中得以运用：焦点从可欲的结果转移到了过程和政策实施要经由的人（们）。这种观点承认，政策是一个进行着的过程，参与者有他们自己的议程，因此对任何政策问题都有他们自己不同的观点，一个就业机构也许提议一个受训期作为青年失业者恢复为劳动力的手段。财政部关心的是控制支出，也许将此视为新的、潜在的、正在膨胀的支出事项。工会（它的合作是非常重要的）也许将其视为对传统学徒身份的威胁。而且，青年失业者或许会将其视为一个许可，他们可以获得许可资格，也可以不获得许可资格。所有这些都是追求这个政策的过程中出现的相关现实，政

政 策

策的实施也将包括不同现实之间的沟通，这些不同现实则代表了卷入进来的各种参与者。

这引起了把执行当作一个概念的困难：正在被实施的是什么？在垂直观点看来，有一种倾向把“政策”生成看得很简单，完全形成于独立的“政策制定者”，但是在水平观点看来，政策是在相关参与者之间的交互过程中出现的。事情并非如此，即当政策首次出现并被冒着风险置于接下来的交互过程中时，政策就是完整的；而是集体过程制造了政策。

水平观点的政策也承认了一种时间的维度，也就是政策过程并非始于独立的政策制定者清楚表达了一个新的政策，或者始于在空白纸上记录下来，而是，这只是持续博弈的一部分，在这个博弈过程中，有固定的一搓参与者确认和回应政策问题。博弈不是固定的——新的博弈者寻求得到承认，并且从始至终，对于如何理解问题都存在着争论——但是有变化也有连续性，政策发起者不得不在这个行进的过程中进行活动。这致使 Sabatier (1986) 认为，对于一项新政策的执行来说，期限应该是十到二十年。

执行的概念以特殊的方式构建了行动。它强调了一些而不是另一些，定义了与考虑中的政策有关的人和过程。例如，它将地区的教育主管定义为多元文化教育政策的执行者。主管也许与如何对待这项政策没有多大关系，而且他也许认为这没多大重要性，但是按照定义，他或者她是这项政策的执行者。教师联合会也许对此感兴趣，因为它关注的是，如果教师们被要求负有特别的职责，就应该得到特别的报酬——教师联合会也

许认为，他们的成功就是阻止引入任何没有附加特定许可的新政策。家长联合会也许认为，多元文化政策是不相关的以及过重负担的潜在来源，因而将会关心限制新政策对核心课程的影响。多元文化政策的执行也会包括所有的这些参与者，尽管他们并不把自身看成是“执行者”。要把这个过程描述成“执行”，就是在不询问博弈者的情况下，定义博弈是关于什么。

评估与目标

在“政策循环”模型中，评估终结了这个循环：它使政策制定者知道他们的目标实现到了什么程度，并因此采取行动。我们对评估的通常认识是很明确的：如果政策与实现目标有关，那么核对这些目标是否达到就是惟一明智的事情。用一位经理的话说，“我的目标就是看评估，它用于提高治理规划的设计和运行，我的最终目的就是不言而喻的有效果的规划”（Wholey 1981: 92）。

把评估构造进政策过程当中，尤其是作为公共机构之间的关系的一部分，变得越来越平常：立法者会要求官员们的活动应该得到评估（就像财政部门），控制机构会要求对操作机构进行评估（就像农业或者教育部门），中央政府会把评估要求加进对地区、地方政府或者非政府组织的批准当中。不论政策目标是否能够实现，谁又能够反对系统的核查呢？

一套精细的评估方法已经出现，包括政策目标、以及关于测量结果的变化和测量结果的方法方面的假设。例如，如果政

政策

策问题是年轻驾驶员中的高额养路费，那么就会建立起一种政策，把驾驶员训练并入到学校的课程当中（例如，人们把问题的根源看成是驾驶技术水平低，而驾驶训练能够解决这一问题）。评估会测量计划建立以来受过训练的驾驶员中的养路费，监控一群相比较的、没有接受过训练的驾驶员中的养路费，并使用具有统计意义的方法，来比较受过训练与没有受过训练的驾驶员的养路费。由此，评估人员可以形成一些关于培训影响养路费方面的结论，政策制定者可以依据这些结论来行动，等等。如果在受过训练的驾驶员与那些没有受过训练的驾驶员中的养路费之间没有什么区别，那么培训计划就会被取消。

尽管如此我们还是会发现，虽然证据表明，培训计划的政策看起来并没有对养路费造成什么重大的差别，但还是存在一种主张在学校进行驾驶训练的要求。也许这是由于，这一政策得到了校长们的支持，因为这是一种保持每年 10 个职位的好方法；家长们支持是因为他们很高兴学校能够做一些系统化的事情，否则他们就得自己去做；驾车兜风的兴趣也会支持这项政策，这使年轻人以更加顺利的方式成为车主。结果，任何要结束这项计划的企图都会遭到强烈的反对。

对于一些参与者来说，政策作为追求目标的表现形式和作为政策过程的经历之间的分歧使人们无所适从。一种回应就是，现实与理想之间总是存在着鸿沟，目标的外在形式是一种理想，每个人都赞成，但是没有人会希望实现。或者这也可以看成是一个具有启发性的、有用的设计，帮助参与者理解这个他们发现自己身处其中的博弈。更强有力的是，目标会成为一

项改革计划的基础：通过要求政策建议、正式目标，包括评估手段，用以衡量朝向他们目标实现的进展，参与者会号召改变现状，使现状与目标模式更加匹配，等等。

政策过程被看成是目标导向的，在这种程度上，系统度量朝向这些目标的进展就变得有意义了。但是，如果目标是有分歧的，就不得不在更表面化的层面上达成一致：比起为什么要这样做，我们更容易同意要做什么。驾驶员培训的例子表明的不是人们正在追求共有的目标，而是有着多样性的价值（不必共享，但也不能在本质上与其他人不一致），这些多元价值能够用来支持一项特定的计划。但是并非所有的原因都具有同样的地位，尤其是在公众面前。“提高年轻人的驾驶技术和拯救他们的生命”是一个神圣的表现形式，比起“当我给考试打分的时候，不要让那些小子们惹恼了我”或者“准备下一代买车的人”：这些是世俗的理由，神圣的理由会博得更多的支持。“神圣的”表现形式——它对养路费的影响——支持在根源方面的主张，并被倡导者使用。

目标的替代方案

把追求已经明确的目标作为组织化行动的表现形式，有一种些微不真实的特征。这并不是因为，目标声明没有被发现，或者没有博得一致同意：而是因为，似乎有大量其他的活动在起作用。组织中的人们想要表现他们的专业技能，执行组织的标准化操作程序以及保持与组织的服务对象之间的稳定关系。

政 策

这样做的时候，他们就能够更好地回过头来参阅目标声明。很明显，目标声明是有意义的，但是如果把他们的活动仅仅看成是力图实现这些目标，就是大错而特错了。

政策也关乎“路线”：“最新文件上的部门政策是……”意味着“这是我们已经采纳的处理这种形势的路线”。当官僚制度的程序发生了与目标（在这个案例中，是指教育的目标）无关的紧急事件的时候，“路线”就容易被模仿，而所有与路线有关的组织——都改进了处理事件的已知的和可预见的方法。组织会发展出标准化操作程序，这些程序在不同的组织中也不大相同。Allison 指出，五角大楼、中央情报局和白宫之间在标准化操作程序上的不同，对于理解古巴导弹事件中的美国政策过程非常关键（Allison, 1971）。他们有着不同的获得、占有和评估信息的方法，并且对于正在发生什么和什么是正确的反应所提出的理解也极为不同。从事政策的人也许会很好地区分两种不同类别的政策：一种是明确的推理和目标，而组织过程中得到认可的规则——标准化的操作程序——则是另一种。通过召开联合计划会议，从事政策的人会认可组织在理解问题上的区别，从而修正他们的实践。

这就是为什么组织化行为的评估不是仅仅询问目标是否实现。例如，学校教师的工作也许要根据学生们实现规定的学习目标来进行评估，但还是有可能存在很多其他的普通方法。“有什么纪律上的问题吗？”“教室噪音的水平是在正常的预期之内吗？”“家长们有什么抱怨吗？”“学生们进步升级是不是没有困难？”

这种“过程导向”的评估组织工作的方法也许与在评估中运用的更加正式的目标导向并列而行，教育检查员们，学校的校长们和家长们可能在评估教室里发生什么方面有着不同的评估方法。但是宽泛的，我们可以说他们有着不同的教育目标，但是这要求我们把他们关于过程的目标转变成明确的目标，这也许有点官方的特征。学校的校长们更愿意教室安静，更少纪律问题，家长们更少抱怨，但是是否意味着这些就是他们对学校目标的看法？

换个方式看，我们可以发现政策也与“结构”有关。组织化行为不仅仅形成于宣布出来的目标，而且也形成于行为由以发生的组织形式的本质。例如，中学家长和市民联合会也许会采取让学生们适应工作场所的政策，这看起来与教育部门在追求与此相当的政策方面极为不同。地方的家长和市民联合会更容易以个人的方式来运行，利用已知的个人，并通过个人之间的联系来运作，而教育部则不得不应对一定规模的学校，对于他们与工作场所的联系所知甚少，因此运作起来更加正式，更容易规定正式的程序，更可能找出雇主的重要组织，并与之沟通。在这种背景下，关键的问题并不是“我们想要实现什么？”，而是“谁对此负责？”以及“他们能召来什么样的资源——员工、金钱、上级的注意——来做这些事情？”

据此，一些作者把政策看成是“重要资源的结构化承诺”（Schaffer 1975）。改革者经常寻求的不仅仅是改变组织正式声明的目标，也还有结构。环境主义者也许要求，公路修建机构不仅仅要采纳一种保护野生生物栖息环境的政策，还要在机构

内部建立一个野生生物栖息环境保护单位，职员由生物学家组成，而且也还会要求，所有大型的建筑计划都必须同时附有环境影响方面的声明，这些声明要特别涉及到栖息环境。

垂直和水平维度中的目标

政策与目标的定义和实现有关，这个假设如此依赖于人类行为的主要范式，即不能被严格检验的工具理性。社会行为是指向目标的，政策就是对集体目标的追求，政策声明表明了目标是什么，这些都是理所当然的。

这个观点把政策过程看成是权威的应用。它认为核心是权威化目标的决定，并解释说，其余的政策过程就是追求这些目标，最终以这些目标是否实现的评价作为结束。它用参与者与权威的联系来解释参与者在行动中所处的位置：人们可以共同行动，因为被赋予权威的领导人已经决定了集体目标，然后所有参与者都工作起来实现这个目标。那么，这些权威化人物就被描述为“决策者”，选择目标和实现手段的人。其他的政策工作者则参照决策者，被描述成是服从决策者的人：他们提出“政策建议”或者提供“决策支持”。他们以外的人就是“执行者”，可能受制于“评价者”的详细审查，这些评价者会回过头来向决策者汇报他们的目标是否实现了。

一些作者将此看成是一个不对称的、自上而下的看待政策的观点，这个观点反映了特定的兴趣和管理者的理解，为作为整体的政策过程提供了一个不全面的画面。Barrett 和 Fugde

(1981) 主张，虽然我们有可能在作为概念的政策和执行中间划出一个清晰的区分，但在实践中，高层管理者和工作场所的操作者存在着持续的联系，把二者之间的联系看成是“制定政策”和“执行制定出来的政策”是相当不准确的。转而他们认为，我们不得不承认，这是一个连续的过程，开始并不必然始于高层：一个“自底层而上”的观点表明，当工作人员把问题转化成路线、清楚表达出来的理由，并寻求组织化的资源来致力于此的时候，他们也同样在制定政策。

在一个等级化的组织当中，政策执行极少情况下只包括上级和下级。政策执行还要求与其他人的合作，这些人可能在其他的政府组织（这意味着他们处于其他的等级中），或者处于组织当中，但却是政府之外的组织，或者根本没有被组织化。设计政策和执行政策可能包括一系列的参与者，他们对政策问题是什么以及他们希望实现什么的理解都是不同的。“自下而上”的批评指出，对于政策实践者来说，政策工作的一个重要组成部分是把这些各种各样的参与者引入到一个共同的框架中来。这使得把政策过程看成是追求一个明确的目标变得不真实。他们主张，焦点不应该集中在政策制定者和他们的目标上面，而是应该着眼于政策执行所依赖的整体的关系（复数）模式：即便政策参与者对目标有着不同的观点，他们又是如何设法共同工作的呢？Hjern 和 Porter（1981）提出，焦点不应该放在一个单一的组织上面，而是应该放在一系列牵涉进来的行动者上面。任何既定的政策问题都包括来自各个组织的人们——并不是整个组织，而是每一个组织当中的几个人。吸引他们走

政策

到一起的是他们所有人都会致力于此的行动计划，这个计划对他们所有人都很有意义，不过这并不必然都是因为相同的理由：他们不用对为什么要这样做达成一致同意就可以对要做什么达成一致。Hjern 和 Porter 把这些人叫做“执行结构”——参与者的组群，他们共同致力于一个特定的计划。他们创造了一种松散的组织形式——其中一些比另一些要更加凝聚——其成员有着足够的决断能力来做出承诺，即他们自己的组织会献身于计划。

所以当我们把政策表现为目标的追求看成是“正常”的时候，实际上政策过程当中却存在许多参与者，他们可能对于目标和优先事项有着不同的和矛盾的想法。这不仅仅是因为他们对于如何应对问题的想法不同：他们也许对于问题是什么的看法也不相同。例如，对于在公共场所醉酒闹事，不同职能的专家会按照自己的专业知识和活动来进行解释，对于什么是正确的政策回应会产生不同的想法。决定政策目标也因此不是政策制定者这个脱离联系的群体为所有参与者决定政策目标是什么的事件：有许多利益相关的政党有着自身对问题的分析，也会为他们认为是最正确的行动路线寻求更广泛的支持。

所以，在政策循环中有着大量的政策目标。即便采取的行动是为了追求一个单一的目标，也会与其他的行动产生分歧。为确保开放劳动力市场和履行国际义务的政策所采取的行动，也许会违背保护就业或与维护文化遗产相抵触。鼓励学校儿童讨论当前的政策议题，如 HIV/AIDS，也许与校长们的目标相抵触，他们希望不要招致相当数量的家长们的反感。所以不是把

政策行动解释为一个目标的执行，而是我们需要问，目标声明与行动之间的联系是什么。

理解与行动

我们把政策解释为朝向已知目标的切实进展。但是，对组织化过程的观察并不表明政策最好被理解为追求清楚表达出来的目标。

信息被收集，政策备选方案被清楚地阐述出来，成本效益分析被追求，但是他们似乎更打算要打消观察者的疑虑，这些观察者关心的是所采取行动的适当性，而不是要影响行动。潜在的参与者看起来既关心参与的权利，也同样关心参与的实际状况；与对结果的态度相比，参与者会更加容易、也更生动地回想起过程的各种特征：热烈的讨论导致决定，却不关心它的执行；与决定相关的信息被要求，但是没有得到考虑；需要权威，却没有运用。

(March 和 Olsen 1989: 48)

但是，尽管有这个经验，政策过程中的参与者还是运用工具理性这个主要范式来理解他们从事的行动。工具理性以一个特定的方式构建了行动，即使行动既可理解也合法。它提供了

政 策

一个框架，赋予人们行动权利，使得人们的行为在价值上被恰当的定位和认可。

这里，关于政策有三件需要记住的重要事情：

- 既有垂直维度也有水平维度。
- 既有经验的部分也有规范的部分。
- 语言文字只是行动的一部分。

政策参与者发现，在大多数时间里，他们并不是非常关心用一种组织化的等级制度来传递指示，而是注重与等级制度之外的人们进行沟通，这些人也同样对政策问题感兴趣，但是有着不同的观点，并且不能理所当然地认为他们会进行合作。在这种背景下，观点上就存在着大量的不确定性：他们能够被认可吗？他们与其他人一致吗？在何种程度上他们会帮助我们理解行动？政策工作者潜心于发展和继续参与者的网络，通过这种网络，参与者能够把他们的共同关注联系在一起。“政策执行”正是这样一种标签，表明了一种由此这些不同的理解彼此碰撞的过程。

所以，政策过程有不同的维度，参与者可以在不同的维度上攀援。在这些维度当中，并非一种是“理论”，其他是“实践”：这些维度都是同一过程的本质要素。垂直的维度提供了合法性：例如，环境保护机构的官员可以找到更多的职员来实施这些政府宣布的目标，执行立法机关通过的法令。水平维度提供了效力：官员们知道，要确保官方目标设想的实践中的变

革，他们必须得到工业组织、地区政府、标准权威，环境团体以及他们自己和其他领域的检查员的合作。但是对于首相（垂直的）来说，做出迅速的反应将会疏远工业实体组织，而他们的合作又是重要的（水平的），这意味着在官员们的政策工作中，他们所关注的东西会经历一个持续的结果上的紧张状态。

这里，我们需要在经验（“是”）的和规范的（“应该”）声明之间做出区分，政策的垂直维度是非常规范的。它定位于政府是一种权威的等级制度的形式之中，等级制度的底层和中层的工作要回溯到高层有效力的合法性象征上：当选的大臣、政党的政纲，由立法机关使之生效的法令，等等。官员与他们的办公室被描述成具有合法性权威的机构：实施立法、执行内阁的决定、对大臣提出建议。重要的是，过程在这些术语当中被表达出来——如，“大臣决定……”——甚至当决定是官员与相关的代表们达成的一致性结果时，大臣们也对此毫无兴趣，他们不过看看第一页，就在最终的文件上签字。从经验上看，这也许是因为，这是得到大臣们赞成、那些与此相关的人们的决定，但是规范地看，这是大臣的决定。

所以，参与者对于他们可利用的同一个过程有着不同的解释。一个就是神圣的解释：它绘制了规范的框架，谈及的是合理实施合法选择的目标：“政策目标是……”。另一个就是世俗的解释：它勾画了经验的框架，谈及的是机构之间的争夺，关乎过程和模糊性（见 Colebatch 和 Degeling 1986）。参与者认识到应用哪种解释取决于环境状况：当要对国会发表演说的时候，大臣可能会使用规范的解释（“政府已经决定……”），但

是这种情况不包括官员们的计划会议这种场合。记者们编纂故事，也不存在规范和经验解释的矛盾（“实际上发生了什么？”）。

在行动中动用目标

目标导向也被用来创造秩序。这并不是因为，政策以明确和共享的目标为基础，而是因为，参与者把政策接受为正确的，也就是“应该如此”的。这意味着，他们可能面对着这样的事实，对于行动的本质以及通过询问“我们的目标是什么”而获得的有价值的东西是什么，等等方面，都存在着不同的观点。

以下这些术语中表达的目标会使得参与者在一种可比较的方式上来表达不同的观点。这会产生不同的多套目标，如：

- 使森林献身于经济上的最大化。
- 从森林中得到可见的持续产出。
- 把森林作为动植物栖息地维护起来。

但是按照同一种目标来表达不同的观点更容易应付观点多样性的现实问题。每种观点的价值已经被认可，焦点被导向如何构建行动，以认可不同观点的方式。为了做到这一点，试图设计出一套目标来使所有人都能够同意是经常性的作法，如“在维护自然生态系统的同时，从公有的森林资源中获得可见

的回报”。这种声明倾向于相当概括，有时由于极没有意义而被摒弃——“母亲的义务声明”——虽然所有人都会对此表示同意，但是并没有提供一个清晰的指示表明将要做什么。但是它们的意义在于它们存在着，带有不同政策观点的参与者会为了获得支持而（以不同的方式）利用这些声明。通过这种方式，目标为政策过程中的秩序沟通提供了一个框架。

在目标声明与组织的控制应用当中存在着一种联系，但是这种联系来自两种方式。组织中的领导者试图控制，以便完成目标：人们也把目标清晰地表达为他们对领导能力提出的要求的说明。尤其是那些即将就任的领导者，会被问及“你对 x , y 或者 z 的政策是什么？”，但是在一系列的组织背景下，清楚表达的目标说明了领导能力，等等，这是人们希望领导者做的（有些时候，领导者希望避免做这些，因为他们意识到满足这些希望是多么困难）。

目标导向在组织外的关系沟通中也很重要。例如，司法机构会采取一种青少年犯罪预防政策，目标是减少青年人的犯罪发生频率，他们不仅要寻求法院、警察和福利机构的合作，还包括非政府组织和学校系统的合作。这些其他的实体也许在犯罪率方面不大感兴趣——如，学校可能会把他们的目标视为教育儿童，而不是成为社会控制的普遍性机构——但是，如果阐明一个极少有人反对的目标，就成为一个试图从广泛的资源那里动员支持的途径。

这解释了一种方式，即语言文字本身是行动的一部分。“每个人都知道”，政策经历可以以不同的方式表现出来，“神

政 策

圣的”或者“世俗的”，这使得人们使用政策表现形式的方式也不同。“常识”、政策的工具模式是神圣方式的一部分。神圣模式是政策过程的一个根本部分，但不是一个经验上的描述：它所要做的是为沟通提供一个框架。

所以，当我们提到“政府的全面目标时”，也许在经验上看起来是不切实际的，因为政府的成员花费了大部分精力去实现他们的个人待办事项，并且一般聚集到一起也只是为了争夺稀缺资源，例如，就像在具有象征意义的声明上面进行的争斗一样，无论全面目标谈及的是“增长”还是平等、“持续性”或者“竞争”，拥有全面目标的概念使他们能够直接地进行他们的斗争。这些词语是概括的，但是他们之间的区别是有意义的，参与者会以支持他们目标的方式来动用这些语言文字。

政策工作者们不得不带着所有这些不确定性来进行操作：他们不得不应付垂直的或者水平的维度，还有规范的和经验的，并且他们对于术语如何用以形成实践的方式也了如指掌。他们知道，任何政策的公共表现形式都必须被置于垂直的维度之中：这个实践被权威化了。但是他们也知道，在极少情况下权威是充分的，权威化的声明通常紧跟着一个沟通过程，这个过程的目标就是把“重要的其他人”并入到最终的结果之中。

目标与政策过程

所以，当这种观念，即政策是实现目标，在政策分析中很重要的时候，我们遇到的目标声明就不独立于政策过程，并优

先于它，而是不得不被理解为过程的一部分。政策并非以目标为开始，以行动继续：人们试图理解行动，建构和精练目标声明。在解释以及与解释有关的行动之间，存在着持续的互动过程。政策，我们看到，是理解行动的方式，将迥异的活动形态提汲到一个共同的框架之中。我们的问题是：这是如何完成的，在行动与分析当中，目标的意义是什么？

在政策过程当中存在着结构上的紧张。在垂直维度中，政策的特征是目标的明确性，评估的目的则是确保行动通向完成已知的目标。而在水平维度当中，承认博弈中存在着多样性的博弈者，因此在什么是值得做的行动方面就为多样性提供了机会，也因此如何进行评估方面就有了模糊性。由于政策过程的这些要素都总是出现，因此他们之间总是会产生紧张。而且，并不是所有观点都具有同样的效力：“减少年轻人中的养路费”要比“保持每年十个职位”博得更多的支持，依次地，“保持每年十个职位”则比“使年轻人成为买车的人”更有分量。乍看起来，这种模糊性，在使计划获得支持方面是很重要的，但是却受到评估过程的挑战，因为评估要符合减少养路费这样更加像样的目标。当然，这可能是那些授权评估的人的意图：讨论其他参与者对计划的影响。但是这对我们表明了，认识到博弈中参与者的范围以及目标模糊性对评估的影响是很重要的。

诉诸于专家并不能解决问题。似乎不存在一个单一的、明确的与任何政策问题相关的专业领域。那些能够动用的专业知识都是不同种类的，也就会以不同的方式定义问题。例如，在

政 策

森林政策这种情况之中，对于“我们森林政策的目标是什么？”的问题，经济学家、林务员以及生态学者可能都会有不同的回答，所以，这不仅仅是专家对权威的问题。

这提醒我们，政策与过程有关，也与结果有关；与结构、路线和实行有关，也与目标有关。政策过程的参与者试图为他们的活动奠定支持，并通过政策声明来促进与此。但是，它们越是更加宽泛和越少特殊性，就会越容易获得支持，所以目标声明倾向于不非常明确，要把过程解释为实现目标的一种追求就很困难。人们只能就他们（参与者）的当前处境来理解它们，这和根据政策导致的未来情形来理解都差不多是一样的。

进一步的阅读

要在文献当中找到对理性工具主义的大量批评并不难——即这个见解，政策由对已知目标的实现所组成的。在政策文献当中，这种见解深深地植根于对世界的“常识”理解之中，倾向于被假设，而不是被分析。Jenkins - Smith (1990) 对这种“功利主义”的假设做了很好的讨论，并且 Sabatier 和 Jenkins - Smith 认为，政策的动力是围绕诸价值的连贯性而不是追求得到同意的价值。March 和 Olsen (1989: 第三章) 是对工具主义假设很有用处的批评，并且 Kingdon (1984) 对议程提出的讨论，以及 Edelman 对政治过程的象征意义方面的分析都是很有价值的文献。

追溯一些特定学者的分析性观点的发展也是很有启发意义

的。Pressman 和 Wildavsky 在他们 1973 年对奥克兰和加利福尼亚的研究当中，将政策执行增加到分析的讨论项目之中。当他们在 1977 年出版了第二版时，就有了“作为沟通的执行”的新一章。在第三版中，即 1983 年又增加了“作为适应的执行”和“作为探索的执行”。分析已经从直接的垂直维度集中关注转移到更多地考虑水平维度。

第六章 替代政策的是什么？

“政策”传达了一种含义就是，行为是深思熟虑的和有目的的，而不是飘忽不定的和随意的。规划与年轻流浪者有关的政策，或者信息技术技能方面以及全球气候变化方面的政策，是一种能力和合理性的声明：事情不只是发生，对活动的有意安排可以带来对我们最有利的结果。在这种意义上，政策与随意和惯性相反。但是，政策并不是实现于此的惟一方式：像“politics”，“management”这样的术语，也同样暗示了秩序的有意强加。在哪种方式上，政策是一种形成行动的不同方式？

政策与政治

politics 这个概念非常接近于 policy，区分二者并不容易。在一些主要的欧洲语言当中，这种区别并不存在：德语中的 politik，法语中的 politique 都包含了英语词汇，并且要把“policy-makers”翻译成意大利语被证明是非常困难的（Ostrom 和 Sabetti 1975: 41）。“politics”，“policy”以及“police”都源自于

polis，古希腊的城邦国家，并且正如 Thomas Smith 在《治理的模式或者英格兰王国的政策》（c. 1565）中指出的，当“policy”第一次在英语中出现的时候，倾向于指治理的整体模式。但是随着时间的过去，不同的用法演化出来，正如一位德国政治科学家指出的，“政策”在英语中获得了一种“非制度性的，纯粹意图方面的含义”，进一步区别于“politics”（Heidenheimer 1986: 4）。为什么会出现这种情况并不是很明了，但是这也许因为英国与欧洲其他国家相反，在国家传统方面不同于欧洲其他国家。在英格兰，对国家官僚制度的发展存在着很强烈的反感，“policy（政策）”就成为解释当选代表与职业官僚之间关系的一部分：政策就是政治家们想要做的。在这种表达当中，立法者（议员）决定统治的方向：也就是，他们决定政策。在这个过程中，他们互相争夺，并且寻求支持：来自投票人的，来自同道议员以及来自其他利益方的支持；这就是“politics”。官员们必须避开这种斗争的任何一部分，并且执行立法机关中的胜利者的政策。

这种表述用来解释这个过程的代表和官员的地位，以及说明之所以如此的合理性；这是否是一个好的描述则是另外一回事。如果政治被看成是争夺制定政策的权利，那么很明显，政治和政策会相互影响。但是由于只有两个术语，就发展出不同的内涵：例如，政策关注结果，而政治与过程有关——并且，尤其是与博弈中参与者的处境有关。政策被看成是公允的，但是政治是党派性的，例如，政治总是有利于支持者。对于政治来说，斗争的要求是获得好处，这与政策不相一致，因

政 策

为政策要追求一个可欲的目标。推脱掉一个有异议的议题可能是“好的”政治，但这是坏的政策。

但是，虽然我们能够区分政策和政治所富有的内涵，在实践中却很难区分它们。我们承认，政策的“水平维度”部分是参与者之间的角逐。不仅仅是各式各样的参与者对于过程持有不同的观点，（多少在某种程度上）他们处于相互的持续竞争当中。这意味着，像“谁对此提出了建议？他们是否像我们这样想，并且倾向于支持我们所作的事情？我们将来是否需要他们的支持？”这样的问题，总是相应存在的。

所以，在政策过程中总是存在政治因素，但是在形成行动的过程中，却要用到政治与政策之间的区别。特定的职员会被派到内阁办公室做“政治”工作，同时人们认为“政治工作”对永久性雇员是不适当的。例如，也许，在立法机构中为了农业政策上的变化而动员支持的任务不得不交给“政治性的”职员，但是，对于永久性的官员来说，从事动员行业团体中的支持还是可接受的。这两个术语表达了不同的含义，在这种区别当中有着很强烈的规范因素，“政治”在比较当中倾向于实现次好的那一个。

政策与行政（管理）

在某种意义上，政策与政治之间的区别之所以得到平衡，是由于政策与行政管理之间的区别使然：政治被看成是引向政策的某种之前的东西，而行政管理则被视为是政策的结果。在

这种观点看来，政策过程有两个阶段：首先，做出关于要追求的目标的决定（“政策”），然后，人们使决定实行起来（“行政”）。对于活动类型之间区别的分析等同于参与者之间的劳动分工：一些人的工作是选择目标（“政策制定者”），其他人的工作是实现已经决定的目标（“行政管理者”）。在美国人的著作当中，立法机构的成员常常被看成是“政策制定者”。在议会政治类型的体制当中，政策制定者被设定为大臣们，也许还包括大多数的高级官员。

用这种方式把“行政”区别于“政策”强化了立法权威的地位，因为正是拥有权威的人决定了目标，官员们只是简单地决定如何最好地实现目标。组织是实现权威化目标的工具。这种行为表现形式也使官员们在政府的具体工作当中免于领导者的介入：领导者的角色只是决定目标，找到最好的方法来实现目标是行政官员们的事情。这是改革家如伍德罗·威尔逊所主要关心的事情，这位公共行政学的教授后来成为美国的总统，他断言了（在政策与行政之间）做出明确区分的必要，并且用一种永久性的和非党派性的公共服务来支撑这种区分，以便实现好的政府：有效的和公平的行政（管理）是权威化政策得到实施的对应部分（Wilson 1887）。

这种分析的引人之处在于它很容易抓住和解释大量的事情：不仅仅是政策来自哪里，还有为什么参与者要参与博弈，以及他们做了什么。但是作为一种经验性的陈述，这个解释看起来有些勉强。行政（管理）不仅仅由简单回应权威化领导人的选择而组成。看起来这么说不恰当的，即管理公共学校或

政 策

者农业推广服务或者移民服务的行政官员们，只是使大臣或者立法者的更重要决定得以实施。他们是致力于他们的活动领域的专家，无时无刻不需要得到这些权威角色的支持，但是他们并非因为目标而依赖权威角色。我们也不应该认为，行政官员们的所有活动都能被解释为追求每个权威化的目标。经验性的观察表明，这些参与者也回应来自他们顾客的压力，收集信息，运用他们的专业技能并普遍地随机行事。换句话说，在实践中，“行政管理”不能被视为一个分离的和从属性的行动域：我们发现，“政治家们行使了行政管理上的职责，而行政管理者也承担了政治方面的责任”（Caiden 1982：82）。这二者的分离被描述成一个“虚构”（Hughes 1994：35）。

为什么在模型和我们环顾四周的所见之间存在着鸿沟？一个通常的解释是，在实践当中存在着一种转向：过去在政策与行政管理之间存在着一个明确的差别，但是在现在的条件下则不再如此了（见 Hughes 1994）。或者模型可能被描述成一种“理想”，这是规范的描述但在实践中不能实现。

一个不同的解释方法是严肃地看待虚构。这种表达，即按照权威化的决定去行事的公共行为，以及使这些决定得以实施的行政（管理），回答了指令来源于政府的何处以及如何改变指令的问题。在这种表达方式中，指令来自于当选的代表，行政官员们则服从当选的代表：他们的活动是“行政管理”。这是一个虚构：也就是，“一群把注意力从他们现实中的难题部分转移出来的那些人，所创造和相信的故事”（Yanow 1996：191）。这是一种对政府的解释，用以迎接经验上的挑战，但是

正如 Cuthbertson (1975: 157) 写道的，一个虚构是对“事实攻击的免疫”。所以这种解释在公共场合和神圣场合都得到参与者的阐明，但是被学术解释抛弃，直接被贬低为一个历史残余或者不可实现的理想，不过事实上它也不是一个共享的虚构。

政策与管理

在过去的二十年中，“管理”这个术语的使用要远远多于政策会被使用的地方。Gunn (1987: 33) 认为在 20 世纪 50 年代，在对公共部门的研究之中，主要的关注就是制度上的改革，并且管理这个术语被用于“公共行政”。在 20 世纪 60 年代出现了新的对计划的兴趣：“战略性决策中的理性主义的运用”，而这是与“公共政策”这一术语联系在一起的。在 20 世纪 80 年代，关注已经变成是减少公共支出，并采纳私人部门的方法，“公共管理”这一术语变得更加普及。

在某些方面，这是对“行政管理”的扩展：权威化领导人决定目标，公共管理者实现它们。另一方面，这表明逐渐摒弃了对政策/行政管理分离的服从：“管理”意味着更多的自主，更多的首创空间。

一些人视这种术语上的变化反映了实践中的极大变化。例如，Hughes 认为存在着“在发达国家公共部门中的一种转变”，使得政策与行政的传统区分变得陈旧。当“公仆执行来自其他人的政策……而不是仅仅遵从指示的时候，一个公共管理者则集中关注于取得结果，并对这种做法负责” (Hughes 1994: 1,

5-6)。他引用了 Allison (1971) 对一般管理的功能的说明——“战略”（建立目标并决定实施计划），“管理内在部分”（意味着你自己的员工）以及“管理外部顾客”（组织的其他部分，其他的组织，新闻界和公众）——并主张这些功能现在“由公仆按部就班地实现”（Hughes 1994: 62）在这种背景下，“政策”变成是多余的。Hughes 将“公共政策”看作是意味着“政策分析”或者“主要关注在公共部门中应用规范的数学方法”（同上：145）。

越来越多地使用管理去描述对公共事务的驾驭（steering），这可以追溯到 20 世纪 60 年代和 70 年代的改革议程，那时候这种改革要对“政策”关注加以补充：应该有一个焦点存在于可欲的结果上面（“政策”），目标导向的管理者应该被指派去实现这些目标。这被 90 年代“再造政府”的华丽词藻所继承（例如，Osborne 和 Gaebler 1992），这种再造政府的辞藻所主张的是，公共官员们应给被授予足够的自主权去寻找解决公共问题的创新性的方法，他们应该是“掌舵，而不是划桨”，等等，公共服务应该被提供，但并不必然是他们自己去提供。

这种“新公共管理”也把焦点集中在管理者身上，但是通常与此同时出现的是新自由主义对政府的一定程度的怀疑。新公共管理的主要原则被总结为：

- 把公共服务的购买和生产区分开来。
- 服务于消费者而不是官僚、政治家和生产者的利益。
- 利用市场价格而不是税收。

- 凡是要资助的地方，就直接地和透明地加以资助。
- 扩大竞争。
- 分散供应。
- 授权社团提供公共服务。
- 建立松散的目标，控制产出而不是投入。
- 缩小国家对经济干预的范围。
- 通过计划而不是事后医治来预防问题（Forster 和 Plowden 1996: 45 - 6）。

在某些方面，例如，主张权威化领导人应该决定目标，然后与实施目标的机构达成合约，强化了目标导向——但是在其他方面，这在如何实现目标方面给管理者提供了更多的自主权和自行处理的自由。这在不同的场合可能意味着不同的事情，就如管理者运用不同的方法来实现这些目标，所以，政策实际上意味着什么取决于就地的沟通。

新公共管理倾向于建立在公共选择理论的基础之上，后者认为公共官员和公共组织都受到自利的驱使；掌舵（steering）的任务因此就不是我们想要什么，而是如何促使其他人（也是自利的）去合作。公共选择理论把重点放在对市场竞争的运用上面：如果领导人指定了要实现的结果，他们可以与一个和更多的竞争者签约来实现这种结果。这些供应者也许属于公共官僚机构，也许是商业公司，或者社团组织。公共管理者的任务是确保指定的结果能够实现。另一方面，也存在着有关管理者和顾客授权的主题，那么这个问题就是，为什么自主的管理者

政 策

和被授权的社团将要做的交易必然会优于通过等级化的方式提出的政策。对于要实现的是什么或者已经实现了什么，以及主张可能是什么或者应该是什么，新公共管理的很多讨论是否描述了这些问题并不总是很明确的。大多数著作并没有明确区分对世界经验和规范的说明：Hughes 的建议认为“传统”的公仆没有他们自己的目标，而“只是实行会得到政治家们大量支持的指令”（1994：61）。但是新公共管理是描述性的，在这种情况下承认了公共官员不仅仅是权威化指令的被动接受者，这在政策作品中关于“自上而下”和“自下而上”观点的讨论中提到过。这也认可了那些不得不与外部顾客建立的联系，这种联系正是我们曾经讨论过的“政策的水平维度”。

政策与组织过程

除了以上所述，政策还与组织有关，“政策”，“政治”和“管理”都是驾驭组织的各种方式的标签，每一个都对组织的动力做出了自己的假设——尤其是公共组织以及他们如何被驾驭。在关于政策的作品中，除非是可能作为事件之后的不理想根源，例如“执行的问题”，否则经常的情况是，这种组织维度不被特别的阐述。但是政策的研究植根于对组织运作方式的认识之中（尤其是公共部门，但并不排除其他类型的组织），以及对组织运作与组织应该如何运作的方式之间的鸿沟的认识当中。

在长期进行的关于“理性”决策与“渐进”决策的争论

中，我们可以看到这一点。这也可以回溯到林德布洛姆在1959年写的一篇文章，他在文章中批评了这种观念，即把决策看作是全面寻求实现已知目标的最佳路线。他主张，在实践中，手段和目的不是分离的，分析是有限的而不是全面的，政策生成于微小变化的承继，而不是产生于一个单一的、明确的决定，并且对好决策的检验与其说是实现了已知目标，不如说是人们对于实现这个决策的过程表示一致同意。但是，他论证到，这种方法既是理性的和系统的，也建立在特定的目标之上（林德布洛姆 1959）。

这为政策文本中理性和渐进决策路线之间的固定形式的碰撞提供了基础，而这既无助于分析，也无益于政策的实行。确实，“主流立场是‘理性’模型更适合作为一个模型，即决定应该如何做出，而‘渐进’模型最好被描述为政府中决策的真实实践”（Howlett 和 Ramesh: 137）。

林德布洛姆强调一点，全面理性（comprehensive rationality）的主张把决策者看成是某种程度上外在于行动的，在干净的纸面上书写决定，不受到现存活动的限制。但是决策者是行动的一部分，起始于某种境地，面临着其他人活动的事实。他们倾向于从假设开始，即他们所做的事情是值得做的，到他们思考备选方案的时候，他们会考虑那些个更像他们正在做的事情的方案。在能够发现变化的地方，这些变化总是遇到了来自其他参与者的赞同而不是反对。没有单一的决策者，而是有许多决策者，每一个都有多样性的利益和观点，在促使其他人接受他们的观念上所拥有的能力是有限的，所以结果是通过“有取有

政 策

舍的过程达到的”——“党派的相互调整”——而不是一意孤行的选择。

林德布洛姆的批评在大量书籍和论文中得到了详细地阐述(见林德布洛姆 1959, 1965, 1979; Braybrook 和林德布洛姆 1963; Gregory 1989; 林德布洛姆和 Woodhouse 1993; Parsons 1995), 并且引发了大量争论。这趋于反映了关于民主和西方政治制度的更广泛的争论, 分析和鼓吹之间的混乱对这种争论并没有帮助, 而是会导致林德布洛姆所蔑称的那种“多元主义的辩护者”。组织维度中利益的缺位也会阻碍这种争论。例如, 这种争论并没有利用政治科学对政策共同体的研究来说明“党派的相互调整”的争论。把注意力转移到分析的焦点方面的两个重要转向是很有益的, 这是林德布洛姆引入到争论之中的:

- 从政策的可欲结果转移到政策由以制定的过程。
- 从整体性的体系的逻辑转移到参与者的逻辑。

林德布洛姆的贡献使我们的关注焦点扩展到政策过程; 这也包括古巴导弹危机期间 Graham Allison 对政策制定的研究。在《决策的本质》(1971) 这本书中, Allison 指出, 对于应该用什么来理解美国的政策制定, 共有三种不同的观点:

1. 理性的行动者: 行动是在那些可以看成是相同的行动者之间发生的——既然这样, “美国”和“苏联”——都有明确的目标并对实现这些目标的最好方法做出决策。

2. 统治的过程: 政策并不是由“美国”制定的, 而是生

成于一系列特定实体的交互作用——如，五角大楼、中央情报局、国务院和白宫——每一个都有不同的认识问题和如何处理问题的方式。

3. 官僚政治：这些特定的实体有着不同的利益和地位，政策过程就是与他们之间的权力关系有关。

Allison 强调，这些观点都不应被看成是三种不同类型的政策过程，而是应被看成是观察统一过程的三个不同的透镜。在任何一个政策情景当中，都会有选择（理性行动者）、路线（统治过程）和竞争的因素（官僚政治），但是这些因素对于所有参与者，或者在所有时候，或者在所有的政策领域，并不是都相同的。使用这三种透镜为我们提供了一个更敏锐的焦点来观察任何既定的政策活动的案例——不论这个政策正在被制定，还是被改变，或者保持原样。

Allison 的贡献对于解释政策过程的抵触的本质是一种特别有用的方法。不同的参与者对于世界有着不同的观点，事情并非如此简单。他们是竞争者——竞争资源，关注和构建政策问题的权利。为了修建新的公路，高速公路机构必须克服来自环境保护部门的任何反对。这里也有一个时间维度，他们在任何既定问题上相互对待的方式反映了他们以前相遇的经历，以及他们对未来交易的期望——这就是曾被称之为的“未来的影子”。即便他们不喜欢“玩弄政治”这种想法，进行战略上的思考也是符合他们利益的，否则他们只能是其他参与者战略的用户。

一些持怀疑态度的政治科学家认为，把焦点集中在组织动力上使政策描绘远离了整个的利益问题。他们认为，统治过程

政 策

的核心因素是组成成员的利益：也就是赢得自己一方的利益。这个分析可以应用到如上的组织当中（见 Georgiou 1973），但是这种分析主要应用在“公共政治”上面，可能最好的例子就是拉斯韦尔的经典文本：《政治：谁得到了什么，什么时候，如何得到的》（1936）。

政策与结构

拉斯韦尔的题目也提醒我们，政策并不是与毫无背景的决定有关，而是与分配的各种持续的模式有关。一些事物受到注意和留心，其他的则不然。典型地，那些以农业谋生的人通过政府机构得到支持，这些机构管理着派出活动，市场支持和资助项目，以及对农民摇摆不定的收入给予特殊考虑的税收。但是，以艺术谋生的人则鲜有这样的有利条件：根本就没有一个艺术部门，当然就不能和农业部门的能量和资源相比。

这就是为什么像 Schaffer 那样的作者主张，结构就是政策：政策不得被看成是“重要资源的结构化承诺”。从事农业者的有利地位反映的与其说是权威化决策者的目标，还不如说是支持他们的制度的力量——不仅是组织（尽管他们在政府当中有强大的组织基础），还包括使用的话语（例如，“行业支持”，“价格稳定”等等，都被用于农业，而不是艺术），以及话语下面的价值（农民被认为比艺术家更值得支持）。

由于这个原因，全体改革者寻求制度上的变化，以及目标的认可——不仅包括寻求一个支持环境保护的声明，还要寻求

第六章 替代政策的是什么？

建立一个环境保护机构。建立机构验证了环境价值的重要性，因为它为严肃地对待环境议题提供了一个场所，为环境知识和政府外部对环境的关注提供了一个中心。通过这种方式，机构构建了政策。这就是为什么吉登斯（Anthony Giddens）主张，我们不得不考虑结构，不仅仅把它看成是一件事情，还要看作一个过程。他深入挖掘了结果与行动之间的关系，得出结论认为，结构和行动不得不被看成是一种动态的两个因素：结构构建了恰当的行动，当人们恰当地行动时，就会建构这种结构。他认为，这个过程（我们称之为构成 structuration）以三种方式发生：通过使用的组织形式（正如他指出的，“支配的结构”），通过使用的话语（“含义”），通过人们持有的价值（“合法化”）。

将此置入政策背景当中就会很清楚，不仅可以在语语和政策声明中看到支持农业的政策，也可以在组织形式和支持于此的共享价值中发现这一政策。类似的，也许有支持艺术的政策声明，但是没有得到政府内部或者政府外部的强有力的组织形式的支持，或者得到像农业保护之后那样根深蒂固的价值的支持。这也意味着，改变支持农业的政策不仅仅是做一个决定的事情，而是要求在政策话语上，组织形式上，最终在评价农业价值的方式上的改变。

政策与管制

正如这个讨论已经表明的，政策是什么也可以看成是结构

政 策

的结果。这样，“管制”经常涵盖了由政策输出的一种行动类型。在美国尤其如此，公用事业经常由拥有垄断权利的私人企业提供，但是这些企业受制于独立的、制定管制的实体的权限。例如，一个景色优美的山谷是否应该为了水电站的大坝而被淹没，对于制定管制的实体来说这是一个要紧问题。关于管制，美国人的著作非常关注“制定管制的管制俘虏”：如何确保制定规则者独立于它所管理的行业，并且由于管制被扩展覆盖了像空气污染这样的问题，就有趋势把非常详细的标准写入立法之中，以便管制制定者不会与行业达成“甜蜜协定”。

更晚近的时候，当欧洲政府当局为创造一个单一的欧洲市场而斗争，试图在整个欧洲结盟达成管制制度（regime）的时候，重新出现了对管制的兴趣。这曾经是“市场形成”过程中的经历，虽然主要话语口号曾经与解除管制有关，但这一经历确实是与“重新管制（re-regulation）”有关。Vos（1999）指出，拥有一个单一欧洲市场的政策促使欧洲委员会卷入到健康和安全管理等细节中来。这可以看成是“政策”——Hérritier（1999）将其称之为“制造市场的政策”——尽管如 Wallace（1986：47）指出的，几乎欧盟的任何形式的协定都被标注为“政策”，而正在实行着类似政权联盟形式的世界贸易组织则不倾向于如此。对于学习政策的学生而言，这节功课的内容是，“政策”和“管制”都能被看似合理地应用到这种治理形式当中。

政策与治理

近些年来，作为标志着治理我们自己的复杂社会过程的一种方式，“治理（governance）”这一术语已经越来越时髦。

- 在政治科学中，有一个不断增长的共识，即政府不仅仅做出决策，还要运用国家权力来执行这些决策，但是政府总是花费很多时间来与其他的组织，非政府组织和政府组织进行沟通，以便团结起来致力于一致同意的行动进程。
- 在这种背景下，来自政府外部的参与者越来越被看成是“下赌注的人”，他们有权利参与决定什么是应该做的，或许还参与执行决策。
- 存在着由竞争性的投标人施加的压力，即把政府的一些功能签约外包给公司或者非政府组织，而政府只是决定什么是应该做的，并对已经完成的进行核查。控制变成以市场竞争为基础，而不是官僚制度的规章。
- 人们公认的是，国际关系不仅仅与政府之间的交流有关，我们还可以从事“没有政府的治理”。

这种重新思考的结果就是，逐渐地，政府的任务不被看成是做出决策和执行决策，而是编织与其他一系列参与者一起的行动。正如奥斯本·盖布勒（Osborne Gaebler, 1992）指出的，

政 策

政府应该掌舵而不是划桨。在这种背景下，“治理”是一个非常具有吸引力的术语。人们倾向于把它设想成为一个新的术语，指代了事物的一种新的状态：以前，政府提供秩序，但是现在，他们进行沟通。我们的分析表明的是，词语上的变化反映了焦点的转向，水平维度越来越具有合理性。以前，例如，大臣就公共利益做出明确的决定，并且不受既定利益的左右，这看起来是重要的；但是现在，承认决定生成于“下赌注的人”之间的沟通，被看成是合理的。不明确的是在实践中，治理在多大程度上是一种变化，以及在人们对实践的思考中，治理在多大程度上是一种变化。

这个问题就是，这对政策意味着什么。从垂直维度看政策，是权威化的决策过程，对于政府而言，“治理”也许表现为一种通过直接使用非政府组织来实现目标的方式。从水平维度来看，政策是一个结构化的交互作用的过程，从“统治”转向“治理”也许表明了一个认识，即当选的领导人和政府官员都是博弈中的博弈者而不是火车的驾驶员。这本著作包括了两种维度的例子。Weller 举了垂直维度的例子：他接受了世界银行的定义——“运用政治权力去管理一个国家的事务”——并接下来讨论了政府的“政策能力（policy capability）”（Weller 2000: 3）。对于 Milward 和 Provan（2000）来说，焦点在于“用于控制第三方供应者的结构、激励和机制的类型：治理被看成是通过一种更加松散的组织结构实施的统治。” Peters 和 Pierre（2000: 12）采纳了一种“国家中心”的观点：“我们把治理看成是一种国家发挥领导作用、确定优先事项以及定义目标的过

程。”但是 Kickert 和他的同事（1997）更多采用了水平维度的观点，主张，治理意味着虽然政府行动者是网络的一部分，但是他们不必然是具有主导地位的博弈者。Rhodes 进一步认为，在考察了这一术语的一系列用法之后，“治理主要指自组织网络和组织间网络”，它们“是自治的，并抵制中央的指导”（Rhodes 1997: 53）。在这里，水平维度是主要的，“统治”被排除在外。大多数用法都居于两者之间的某个位置，承认这一术语为统治指出了更加复杂的组织框架，但是为“政府”保留了核心的角色。

这就是我们在讨论水平维度和垂直维度时所遇到的那类争论。我们要把这个复杂的和相互作用的过程描绘成“国家”确保服从自己的愿望吗？或者描绘成一个交互作用的过程，这一过程终结了由“权威当局”来制定结果吗？幸运的是，我们在这里需要做的是承认，有关治理的争论越过了有关政策争论的大部分前提。

理解“治理”（“governing”）

没有必要为使用了这么多如此相近的概念而感到惊奇，人们——参与者和观察家——试图理解他们致力于其中的世界。他们寻找系统，操纵看似正确的分析工具。例如，对于管制的传统著作建立在经济学的基础之上，被看成是矫正已经存在的市场失败。但是欧洲人发现，需要管制来将单一的欧洲市场付诸实践：他们正在“形成”市场，而不是在“矫正”市场。

政 策

我们在这里采纳的观点在某种程度上可以叫做“后行为主义”，“后现代”或者“后结构主义”。我们不能够深入探讨细节，但是这些术语表明我们正在承认，有描绘社会行为世界的多重方法，在任何一个时候的任何一个博弈当中都有不只一种方法，而且问题并不是哪一个是正确的，而是如何使用它们。在这本书的进程当中，我们从把政策看作为一件事情——“政策”付诸纸面并有明确的目标——转而把政策看成是解释和使行为生效的方式，在这里，权威的选择成为社会行为构建过程的一部分。但是，正如我们在这一章节中看到的，这并不是构建社会行为的惟一方式，我们必须意识到其他的方式，以及运用一种分析方法而不是另一种分析方法的重要意义。

进一步的阅读

没有多少人对区分政策和其他备选标签感兴趣。Woodrow Wilson (1887) 对政策与行政的明确区分经常被引用，但是倾向于由于过时和不切实际而被摒弃。Parsons (1995: 16 - 29) 对政治科学当中一个不同的“政策（研究）方法”的出现做了很好的解释。Allison (1971) 对古巴导弹危机的分析表明，把政策看成是一个组织过程，以及把选择、路线和竞争看成是理解行动的可选择透镜的用处。大多数著作把焦点集中在统治的组织复杂性上面，不过这对政策概念的分析意味着什么，总是倾向于不被正确地加以讨论。对于公共部门的管理来说，组织复杂性意味着什么，Kickert 以及其他 (1997) 对此旁征博引

地进行了一番讨论。治理是一度时髦的词语，这个概念如何用来加深我们对统治过程的分析，Perre（2000）总结了大量与此有关的观点。

像 Barrett 和 Fudge（1981）这样的作者汇报说，官员们参与到政策制定中，并且在美国，“黑堡宣言”学派主张官员们是这样的：他们有一个合法的和符合宪法的角色（Wamsley 以及其他，1990）。关于“新公共管理”，在某种程度上取代了对政策的兴趣，见 Metcalfe 和 Richards（1992）和 Hughes（1994）。

第七章 人们就政策说了什么？

针对政策的分析方法

在搜索引擎中敲入“政策”，就会得到成千上万个条目。但是这些条目以及它们的作者，都是带着不同的问题、以不同的方法来处理这一主题，（不必惊讶）并且倾向于得出不同类型的答案。一些著作关注于事情为什么应该这样：我们试图理解的政策是什么，为什么有不同的方法去分析它？在这本书中，没有机会去具体地深入这个问题（在“进一步的阅读”的章节中有一些起点），但是明确以下一点是重要的，即在这本书中，我们只采用了一种方法来分析政策，但是还存在着许多其他的方法。这一章将勾画出一些主要的方法，并将本书的方法置于其中。对于在社会科学当中没有把焦点集中于政策，但是却对我分析政策有帮助的一些其他题目，这一章也会做出简要的说明。

本书中采纳的研究政策的方法也许可以称之为“社会行

为”或者“社会建构 (social construction)”：它的起点是，“政策”和“问题”哪一个都没有被当成它们自身存在、并独立于参与者的自然现象来对待；相反，它们是被参与者创造的。例如，“环境”并非由于空气中的烟尘而成为一个政策问题；而是由于人们注意到空气中的烟尘，并想对此做些什么才成为一个政策问题。所以我们必须不仅要问“正在做些什么来解决这个问题？”，而且还要问“如何认识这个问题，谁认识这个问题，以及他们以何种方式来吸引人们对环境问题的注意从而得到行动支持？”这个方法使用了包括像库恩 (Kuhn 1962)、哈贝马斯 (Habermas 1984, 1989) 以及福柯 (Foucault 1986) 这样的作者，以及像 Berger 和 Luckman (1975) 一些作者对知识本质的理论体系的应用，他们谈到了“实体的社会建构”，还有 Gusfield (1981) 以及 Rein 和 Schön (1994)。这种方法非常不同于主流的政策文献，后者的焦点集中于政策活动者如何对待问题，很少关注事物如何成为“政策问题”。

那么这一章，就是针对政策文献的一个粗略指南，这一章围绕着几个关键的术语组成：

- 政策科学
- 公共政策
- “形容词的政策”
- 比较政策
- 政策结果
- 公共选择

政 策

- 激进的批评
- 解释的方法
- 补充的方法

政策科学

我们可以把社会科学当中对政策的集中关注追溯到二战后的那些年，那时候是政府扩张了它们的活动范围，知识分子已经习惯于在政府背景下运用他们的政策。1951年，拉斯韦尔写下了“政策导向”，这是对政策科学发展的一种诉求，而政策科学可以运用现有社会科学去研究政策问题而创造出来。依靠（a）多学科、（b）问题导向和（c）明确的规范性，政策科学将会偏离现有的知识基础——也就是说，它的目标是制定“更好的政策”。

半个多世纪以后回顾拉斯韦尔的议题，我们可以看到，虽然当时在政策方面存在着大量学术研究和应用的兴趣，但是这并没有导向他所设想的“政策科学的”发展。取代一个截然不同的、跨学科的政策科学立足的是政治科学与旨在政策研究的经济学之间的斗争；也许可以说，政治科学在校园获得了胜利，但是经济学则在权力的走廊赢得了胜利。一种方法论，以微观经济学为基础，其出现是为了评价特定的政策，这被指称为（尤其是在美国）“政策分析”。但是，对于学者来说，这种方法论的发展实际上证明是令人沮丧的，学者们抱怨说，从事

实践的人并没有使用他们的分析，他们不得不面临这样的问题，即他们是否要自己参与到使他们的想法得到支持的战略中去（见例如，Bardach 1977）。这提出了有关明确的“政策科学”渴望的规范导向与学术界传统的分离之间的紧张状态，并且学术界的著作倾向于是一种政策过程的外部人的而不是内部人的思考，但是政策分析已经被制度化为既是一个研究领域（例如，有相关的课程和期刊，等等）（见 Wildavsky 1979），也是一个实践领域。（例如，有政策分析的职位和政策分析的部门）（对于作为职业的政策分析，见 Radin 2000）

公共政策

在政策研究中最常用的描述符号——这本书的题目，搜索的关键词，课程的名称——就是“公共政策”。这种方法的本质特征如下。

这种方法关注的对象是公共政策，意味着“政府选择做或者不做的任何事情”（Dye 1972: 2）；对这种相当笼统的定义，其他人增加了一些限定和一些改进，但是焦点仍是关于“政府做了什么”。不过，在这些限定之中是主题的增加。例如，Jenkins，把政策描述为“与选择目标以及实现目标的手段相关的政治行为者或者行动者的团体所做出的一系列相互关联的决定”（Jenkins 1978: 15）；人们很少检验在行为者群体中发生的事情是否可以根据个人选择来加以描述。

这把注意的焦点集中在了特定的行为上面。政策出现于一

政策

些小的、明确的建议中：学校的逃学政策、汽车尾气排放控制政策、税收改革政策。对于一些美国作者来说，一个政策就是一个法规。

政策行为有一个目标。Friedrich (1963: 79) 规定，政策试图“实现一个目的/目标/意图 (goal, objective, purpose)”。Anderson (1997: 9) 指出，政府行为的意图或者目标并不总是容易察觉，但是他总结说，“政策包括了有目的的行为，这看起来是政策定义的一个必要部分”。

在很大程度上，这意味着把统治 (government) 过程转化为目标导向的行为模式。Hale 指出，在 20 世纪 80 年代，以前被叫做“美国政府”的许多课程和教科书都被重新贴上“公共政策”的标签。Anderson 解释说，他的教科书《公共政策制定》指的是“在美国的政策制定…尤其是在国家层次的” (Anderson 1997: IX)。Hale 提出，这有助于解释所提定义的宽泛的特征：

一个流行的政策制定的教科书把政策描述为“凡是政府选择做或者不做的事情” (Dye 1985: 1)。(这使人回想起了马克·吐温对普拉特河的描绘：“一英里宽，一英寸深。”) 其他的教科书也提出了相似的宽泛主张，“政策不仅指意图，还指实际的结果” (Gordon 1978: 355)。那么，我们在越南的政策是什么？

(Hale 1988, 436)

集中关注于政策是“国家的选择”，引出了在“为了政策的分析”（设计出最好的选择）和“对政策的分析”（政府如何做出它所做的选择）之间存在的差别。

正如我们在（第五章）看到的，在这种观点看来（上面提到的“政策是国家的选择”，译者注），公共政策通常被描述为一个选择的过程，一种由各个阶段组成的连续，这个连续过程反映了对个人行为的一种理性主义者的理解：首先思考，然后做，然后核查。“一个政策循环可能从议题的识别开始，接下来经过的是政策分析、政策工具、政策咨询、合作、决定、执行和评估”（Bridgeman 和 Davis 2000: 27）。

即便这是一个个人行为的准确模型（这是成问题的），也很难把这个模型转化成集体行为。如果政策过程包括了大量持有不同观点和利益的参与者，他们相互争斗去为他们自己的议程赢得支持，那么结果是否可以描绘成一个思考和选择的集体过程？

把政策描述成一个“循环”之中的“各个阶段”是有说服力的，因为这很简洁。不清楚的是这是描述性的（政策像什么样子？）还是规范性的（政策应该像什么样子？）关于“政策循环”的解释经常伴随着这样的警告，即“公共政策过程并不是像循环模式所呈现的那样是几乎严格连续的或者目标驱动的”（Howlett 和 Ramesh 1995: 198），并且 Bridgman 和 Davis（在写作的那段时间，他们是内阁办公室的官员）说，循环模式既是描述性的也是规范性的：“它是一个用以把严格性（带入政策过程）而设计出来的一个指南…好的政策应该包括循环之中的基

政策

本元素” (Bridgman 和 Davis)。“政策循环”模式是 Deborah Stone (1988: 4) 所称之为“理性工程 (project)”的一部分：“任务是把公共政策从无理性的和无尊严的政治中解救出来”。政策循环设计了双重担保，即政策结果应该会以一种恰当的方式实现（即便政策结果经不住更细致的审查），而且一些参与者可以利用政策结果为手段来反击其他人（例如，内阁办公室）。

“形容词的政策”

大多数关于政策的作品都是针对特定的政策领域——健康政策、环境政策、移民政策——并且这种作品也被冠以“形容词的政策”，因为焦点倾向于更多地集中在这个领域之中做了什么或者能够做什么，而不是关于过程。这往往共享了关于“公共政策方法”的假设，即本质上，过程是一种集体选择，任务是理解已经做出的选择，说明改进的可能方法。这一术语用于标注政策共同体共享的知识：关于任务，已经采用的方法，从中学到的，可以期待的，以及什么趋势是明显的。这种共享知识的存在正是被 Haas 所确认的“认识共同体 (epistemic community)”的基础。

比较政策

一些作者指望通过比较政策来阐明政策结果：可比较的制

度有相似的政策结果吗？如果没有，什么可以解释这些不同？这一领域的最早著作比较了美国的各州，可以用来进行量化比较的某一地区的人口，这种比较政策的方法还倾向于把（政府）开支数字用作是政策工具：例如，在教育或者公共卫生或者道路安全上支出了多少（如，Dye 1976）。这种比较方法询问的是，这是否反映了政策参与者的特定行为，或者是否只是反映了国家的社会经济特征。这种方法被扩展到国家比较方面（例如，Wilensky 1975），并引起了对于“政治是重要的吗”的争论（例如，Castle 和 Mckinlay 1979）。其他的研究比较了一个或者两个国家的特殊的政策领域（例如 Heclo 1974；Castles 1993）。

用以补充针对制度之间区别的研究的，是制度之间的相似性，以及这些相似性由以从一种制度传播到另一种制度的动力，这被称之为“政策转移”，“政策趋同（policy convergence）”以及“政策学习（policy learning）”（见 Bennett 1991；Hall 1993；Rose 1993；Sabatier 和 Jenkins - Smith 1993；Dolowitz 和 March 1996, 2000；Jacobs 和 Barnett 2000）。

政治结果

在“政策循环”模型中，政策在执行阶段达到高潮，由评估而继续。这二者都见诸于大量的著作，并且把这二者放在一起思考会很方便，因为它们都遭遇到同样的难题。“政策循环”模式把政策界定为目标导向的，所以显而易见的，对成功与否

政 策

的检验是其是否实现了目标。在大量文献当中的《执行》(implementation) (1973) 这部书中, Pressman 和 Wildavsky 分析了加州的一个联邦项目, 并认为这个项目的目标并没有实现, 这个例子解释了确保正确实现目标的困难。Sabatier 和 Mazmanian (1979) 细述了他们的论证, 并为政策执行所要求的条件列举了一个长长的清单。

但是越关注接受道德问题, 这种简单模型就越成问题。Lipsky (1976, 1979) 发现, “街道层的官僚”是在运用判断力的时候形成了政策, 而 Barrett 和 Fudge (1981) 则主张政策行为之间是一种持续的相互作用的关系。Pressman 和 Wildavsky 也修正了他们的分析。在第二版中 (1979) 有一章是关于“被看作演变的执行”, 在第三版中 (1983), 则有关于“作为相互适应的执行”的章节和关于“作为探究的执行”的章节。

类似的, 关于评估的著作开始于这样的假设, 即政策目标是清晰的, 主要的任务是详细说明和衡量二者中的一个 (见 Rossi 和 Freedman 1993)。在美国, 评估成为补助金项目的一个常规部分之一。但是清楚的是, 评估是权力关系的一部分, 在开始或者项目正在运行之中, 没有必要直截了当地界定那些以项目为手段去实现的公正的东西是什么 (见 Paulumbo 1987)。评估被看成是一个沟通的过程, 但是在评估当中也有关于“下赌注的人”的地位问题”。Guba 和 Lincoln (1989) 主张一种“第四代”的评估, 这种评估将是回应性的, 不仅仅是自上而下的审查。但是同时, 向带有更多的类似合约关系的那种结构更松散的公共部门的转型, 在遍及公共部门行为的广泛范围中

促发了一种对“业绩指标 (performance indicator)”的要求 (见 Jackson 1988)。

公共选择

在政治科学中，公共选择理论 (也叫理性选择或者理性行为理论) 已经成为对主流自由主义的挑战 (尤其是在北美)，不过公共选择理论对政策方面的文献影响不大。“它使用经济学的工具，并把这些工具应用到政治学的素材上” (McLean 1987; 1)。它提供了一幅由可计算的和利己主义的个人所组成的社会行为图，这些个人的行为总是为了使他们的利益最大化。政府并不是一个服务于集体利益的独立力量，而是一个私利再分配的战利品。政治家们是那些以出价回报许诺作为选票支持的企业家；官僚们既不是被政策驱动也不是被专业知识驱动，而是被最大化部门的规模所驱动；投票人把他们的选票卖给提供最大回报承诺的政治家。从这种观点来看，公共选择理论发展了关于政治行为在逻辑上一致的情景。对于这些主张来说，很少有对经验证据的兴趣，在某种程度上它们对于经验上的确认是有免疫力的：如果官僚们没有被表示为追求官僚机构规模的最大化，那么分析者必然推断，他们必然正在追求其他自利性的目标。有趣的是，Brennan 和 Lomasky (1997)，从公共选择范例的内部着手，对于选举是工具性的和自利性行为的假设提出了批评。

公共选择并没有被广泛地应用到政策过程的研究中去。它

政策

也许（与大量的主流著作一起）假设政策要求是自利性的，但是也会进一步的假设政策制定者（当选代表和职业官僚）也是受自利驱动的。也许公共选择理论最直接的应用就是政府中的委托—代理理论，以及在实现政策目标的合约型关系方面（包括业绩指标）的兴趣，例如福利部门与非政府团体之间的合约，政府部门与大学，大臣与部门头脑之间的合约。这些都反映了公共选择的假设，即这些关系是那些拥有要实现目标的责任人，与代理人之间的关系，这个代理人是自利的，除非受到毫不含糊的和无可避免的控制，否则这些代理人就会推卸责任。

公共选择主要在垂直观点中运用，在那里，委托—代理人关系看起来更恰当一些；它不太适合水平的观点。为什么，例如，政策共同体的成员相互合作，尤其是，为什么无论他们是否对合作利益作出了贡献，他们都会享受到合作利益（经典的搭便车问题）？在公共选择框架当中，自明的是，他们必须不断地试图使某些个人的利益最大化。这将为 March 和 Olsen 的“适当性逻辑”留下空间：“这是什么类型的状况？我是什么类型的人？像我一样处于如此状况中的人做的是什么呢？”（March 和 Olsen 1989：24）。March 和 Olsen 的“适当性逻辑”假设人们在行动之前知道自己偏好什么，然后去力图实现自己的偏好；这种理论不能设想行为者在行动过程中发现和更改了偏好，或者行动本身可能就是一个利益。公共选择理论的学者会主张，理论只是意图提供一个行为的简化模型，以便了解模型所提供的解释，但是对于政策研究而言，将不得不解释行为的

复杂性，但是，这个简化模型并没有带领我们走得太远。

激进的批评

政策研究的焦点集中在“权威人士”的行动上面，大多数研究都表明其目的是帮助权威人士更好地做他们的工作，所以，如果那些激进批评（针对于当前政府模式），提出了一个不同的关于政策问题本质的观点，这也许并不令人惊讶。

在这些激进批评当中，提出时间最长的当然是马克思主义，马克思和恩格斯在《共产党宣言》中阐述了马克思主义的基本原则：“近（现）代国家的行政部门只不过是一个管理整个资产阶级公共事务的委员会”（引用于 Miliband 1969: 7）。一些作者，像英国的 Miliband（1969, 1977）和美国的 Domhoff（1967, 1990）都声称，在马克思主义的思想当中，存在着一种原教旨主义的基调，也就是主张，资本主义社会的国家只不过是统治阶级的工具。但是在马克思主义者中间，对于在资产阶级之内存在的利益冲突的程度有着激烈的争论，这也许意味着，政策行为者有着某种程度的相对于国家的独立性（“相对自主”）（见 poulantzas 1973, 1978; Block 1980）。Cawson 和 Saunders（1983）提出了“双重国家（Dual state）”，主张在宏观层次上，资本家的利益是主导地位的，但是在微观层次上也允许资本家在政策方面的竞争。

马克思对阶级统治和政策过程的关注被更广泛的争论所深化，这就是关于结构化政策的讨论。Offe（1974）主张，威胁

政 策

资本主义制度的要求完全被过滤到政策过程之外，而 Luhmann (1990)，则从一个更加不同的观点出发，将此视为政治系统自我继续本质的一部分。在一种更加微观的层次上，Bachrach 和 Baratz (1970) 把注意力放在了“无决策”上面——也就是，通过避开特定问题而导致的政策结果的结构化——通过一些研究，即观察这是如何发生的，以及在何种程度上反映了部分“权威们”的策略，从而发展了这种理论。

Crenson (1971) 主张，不管某些事物是否会成为一个政策议题，都反映了权力的局面，在一个产业单一的小镇，污染就因为主要产业的权力优势而成为一个“非议题 (non-issue)”。Lukes (1974) 做了进一步思考并认为，有三种层次的权力：表面层的权力，在这个层次可以看到明显的冲突，较低层的权力，在这个层次，有权力的人试图避免明显的冲突，在更深层次上，权力结构通过操纵神话和符号而得到加强。Lukes 方法的效用在 Gaventa (1980) 的一个案例研究那里得到了解释。

“无决策”也导致了人们对政策议程的兴趣：什么样的议题被受理。对此问题做出最早贡献的是 Schattschneider，他主张，统治的一个本质因素就是限制那些与发生政治角逐有关的议题：“组织是偏差的动员 (organization is mobilization of bias)。一些议题得以组织化进入政治，而其他人则被组织化排除” (Schattschneider 1960: 7)。Cobb 和 Elder (1972) 发展出一种分析框架来说明议题接近政策议程的方式 (或者失败于此)，并且 Downs (1972) 主张，存在着一个“议题关注的周期 (cycle)”，在这个周期当中，议题得到了公众的关注，然后平息

回到政府的路线当中。Kingdon (1984) 提出，在他所称之为“问题周期”，“政策周期”和“政治周期”之中，对于不同的公众存在着不同的议程，政治行为之所以可能是因为那时“政策企业家”能够利用“机会之窗”的优势把三个周期联结起来。

对于女权论者来说，对议程的关注也是一个在政治文献当中进行批评的主要主题。最初关心的是，女权主义者的关注被“组织化排除”在政策关注之外，尤其是通过把这些议题定义为“私人的”这种方式把女权主义者的关注排除在外（见 Pateman 1983; Pahl 1985）。接着，关注的焦点转移到当这些议题被“组织化进入（政治）”的时候会发生什么——通过政策变更，法律制定和对女性关注的组织认可。成为政策“内部人”的女权主义的活动家将作为“性别官僚”（femocrat）而反映她们的经历（Sawer 1990; Burton 1991; Eisenstein 1991）。

解释性的方法

在某种意义上，政策分析之中的解释基调可以回溯一段很长的路程：在中世纪的大学当中，对修辞学的研究，以及说服的艺术，与文法学和逻辑学的研究一起，是公认的艺术课程的核心部分。在政策方法出现以前，George Orwell 的短文，“政治与英格兰的语言”表明了语言不是中立的（Orwell 1962）。大量欧洲思想家，包括 Bourdieu (1977) 指出，意义（meaning）的建构和交流塑造了统治过程。解释性的方法建立在这种观察

政 策

之上，并且着眼于“命名”和“构建”的部分——为现象贴上标签，并把他们置于背景之中——（这些都是）在政治过程中上演的。这提出了关于知识本质的问题，政策结构（policy structure）的本质以及二者之间关系的问题。这促使我们询问意义与结构二者之间的关系，尤其是组织使得意义构建得以具体化的方式。例如，健康护理是通过特定职业群体所控制（以各种方式）的组织建构来提供的，在这些组织建构当中，医生是最显然的，还有护理的本质，都反映了组织和它的主导性的意义建构。当 HIV/AIDS 成为一个政策问题的时候，同性恋团体争夺组织和医生在解释上的主导地位，并在某种程度上通过建立新的组织形式和解释框架来改变政策（见 Ballard 1989；不同框架内的例子见 Throgmorton 1991）。

Edelman（1964，1971，1977，1988）关于政治过程中的符号的作品，支持把焦点集中于将政策当成是一种意义的特定构建。这在 Rein 和 Schön 那里得到了发展，他们挖掘了政策问题被“构建”的方式，还有 Stone，他主张，政策分析是一种技巧性的论证技艺，Majone（1989）通过他的《政策过程中的证据、论证与说服》也发展了把政策看成是一种意义的特定构建的理论。Fisher 和 Forester（1993）把这称之为“政策分析中的论证转向（argumentative turn）”，并且这本集子把特定的政策研究的关注同更广泛的话语分析联结起来。Fisher 和 Hajer（1999）的《与自然生活：作为文化话语的环境政策》是一个详尽的分析案例研究，把话语聚焦应用到一个特殊的实践领域。

补充的方法

在评论政策方面的著作的时候，提到社会科学中的三个题目，将会对我们起到帮助的作用，这三个题目并非被特定用来研究政策的，但是我们发现它们在政策过程的分析当中很有助益：构成（structuration），制度的组织理论和统理性。

构 成

社会学家吉登斯（Anthony Giddens）提出了能动性（agency，人们做什么）与结构（人们在其中作为的框架）之间的关系问题，并且主张，二者不得被看成是一个过程的部分：结构指出了人们应该做什么（例如，一个家庭的成员）；当他们遵循这种被指明的模式时（例如，回应家庭义务），他们“重建”了“构成”（“家庭”）。吉登斯把这个过程称作“构成”。把这个概念运用到政策分析之中会帮助我们理解（例如）政策过程中的正式声明的地位。我们可以看到，创造了政策的不仅仅是一些文件的存在，也包括其对相关人们的影响；相反，如果我们发现了连续的行为模式（这就是如何处理这类问题），我们甚至可以在正式文件缺席的情况下谈论政策。我们发现，尽管有没有行动的政策，和没有政策的行动，但是它们都可能成为参与者奋斗的源泉（见 Giddens 1984；Parker 2000）。

制度的组织理论

大多数关于政策的作品都假定了组织，甚至当这些作品面

政 策

临的是某种组织行为缺席的情况。尤其是，在处理组织间关系方面（因为这样的作品关注的是组织和它的目标），以及时间事实（例如，在任何一点上，参与者都意识到过去、未来和对他们现在所作的的影响）方面存在着困难。制度的组织理论（见 Dimaggio 和 Powell; Scott 1995）在这里是有帮助的，因为它承认组织并不是仅仅“在那儿”，而是被建成（被制度化）了一段时间。Scott 认为，制度化过程有三个维度：一个是共享的解释性图式（“认知的”）的建立，一个是作为认知基础的价值（“规范的”），第三个就是前二者得以起作用的组织形式（“管制的，regulative”）。关于三种维度，可以在组织间和组织之内的业务中看到，而对政策来说，应用于此的最有趣味的则是，一系列组织开始一起致力于他们都感兴趣的，但是却有着不同理由的政策问题。针对组织的制度方法帮助我们理解为什么成为政府项目一部分的非政府组织团体开始显现出与其打交道的政府相似的特征——一个被标注为“制度同构性（isomorphism）”的东西（见 Dimaggio 和 Powell 1991; Keen 2002）。

统理性

大多数关于我们称之为政策的水平维度的作品都来自于政治科学中的研究人员，他们意识到政府中的分裂性（fragmentation），以及统治过程中利益的组织化参与。这样的研究表明，“教育政策”（例如）反映的不仅仅是“政府”的偏好，还包括在教育领域之内组织化声音的持续交互作用——下赌注的人，就如他们被如此称呼的一样。这是一个运用“利益团体”进行

政治分析的方法的发展。

其他的社会科学家看得更远一些。他们承认组织的交互作用，但是主张教育的治理不仅仅建立在这种交互作用的基础之上，而是建立在参与者之间的意义共享之上，这些参与者包括学生、教师、家长和雇员等等。这种共享包括像学校、课程和指导这样的构造，还包括对学生、教师家长和纪律这些行为的理解模式，以及时间表、家庭作业、考试和及格这些技术。这些作者利用了福柯的作品，福柯曾经写过关于规则的或者“统理性”的东西。福柯问道，“制造可支配人们的那种思考和行为的方式是什么？”实际上，这个问题从“政府如何统治我们”改变为“我们如何统治我们自己？”，然后是“政府”在这个过程中“扮演了哪一部分？”

这种方法帮助我们发现家庭、学校和政府在一个单一的统治模式下相互关联的方式。在某种意义上，它更广泛和更深入地采用了水平维度的观点，表明了过度的“政策聚焦”活动如何建立在一个更深入的理解和实践的基础之上。Rose 和 Miller 的论文“国家之外的政治权力”（1992）是对这一方法的一篇很好介绍，并且 Dean（1999）和 Rose（1999）更广泛地涉及了这一方法。Dean 和 Hindess（1998）集中列举了一大批采用“统理性”方法研究经验案例的研究人员。

进一步的阅读

要想更细致地了解那些获得认可的方法，就跟随着这些被

政 策

引用的资源。对于不同方法的比较性评论，Parsons（1995）的作品是非常有帮助的，两本最近的教科书（一个是英国的，一个是美国的）清楚地阐述了这些针对政策的一系列分析方法：Peter John 的《分析公共政策》（1998）和 Paul Sabatier 的论文集《政策过程的理论》（1999）。英国出版商 Edward Elgar 已经发行了一系列关于“形容词的政策”的全面评论；例如我们可以看到 Grant（1995）关于行业政策的评论，Jasanoff（1997）关于比较科学和技术政策的评论，Biorkman 和 Alterstetter（1998）关于健康政策的评论，Steinmo（1998）关于税收政策的评论。政策讨论中一个正在兴起的题目就是“以证据为基础”的方法在政策方面的应用：见 Davis 和其他一些人（2000），以及“关于政策分析的证据基础的专题讨论：经验主义者的立场对后实证主义者的立场”，在 1998 年政策研究杂志的第一期，109 页到 184 页。

第八章 普通人眼中的政策

本书采用一般的方法来阐述政策：在本书中，政策是一个一般的概念，同时书中也没有太多关于现存具体政策——即实例的相关报告。这是编者的意图，因为这些都是社会科学的概念；同时本书也是把政策作为一个概念来处理——政策是探究世界的方法，是行动的基础。本书将通过观察或对政策的试验为基础来做一般的分析，讨论政策在特定条件下的几个例子，并把重点放在健康政策、以及与温室气体排放有关的政策。对于政策的观察和试验，我们把注意力放在澳大利亚，因为那是我生活工作的地方。本书将有助于读者了解这种一般的分析方法如何活学活用。

健康政策

首先我们可以从一个已知的政策研究领域出发——即我们通常所说的“形容词的政策”。健康政策是一个通用的说法。这一政策的参与者是那些赫赫有名的人物，诸如国家的各部部

政 策

长，各级大臣，以及各公司的总裁等，同时也有大学的相关课程和课本、官方对于政策方面的大量文献、以及大量有见地的贡献和评论与之相关。

如果纵向来看，当然还有明显的“官方选择”过程。澳大利亚联邦政府、六个州政府及两个区政府均各有一个健康部长。各级政府的选举以及议会辩论中最引人注目的也是参与者对于“健康政策”的激烈争辩。但是彼得·鲍姆（Peter Baume）——弃医从政从教的一个健康部长曾经说到：“两个大党已经有多年没有健康政策了。……我们不会机械地搜集那些用来测定健康方面重要成果的信息……我们不会关注健康方面的成就，而是专心于疾病的治疗，关注于救援药品，关注于采取必要措施来解决由于营养不良，酗酒，驾驶以及性生活过度引起的不可避免的疾病（鲍姆 1995：97 - 100）。

因此，健康政策实际上大部分是指保持“疾病行业”的存在。健康的价值需要对“治疗”进行讨论，需要建立一个“治疗组织”系统（如医院与医生）。

这一切的结果是，以“健康”为名义的资金支出越来越多，其在国内生产总值中的比重也从 20 世纪 50 年代的 4% 上升到 80 年代的 8%（Richardson 1984：81），但是看起来健康却没有相应地好转。一所医院的执行总裁（CEO）曾说过：

事实证明，直到目前为止，人类的平均寿命都没有多大的改善；癌症的治疗也未大幅减少由于癌症而导致的高死亡率；冠心病病人病房护理方法的有效性也遭到质疑；冠状动脉术后成活率也缺乏必要的证据来证明其增长；传统的医疗保健常常会

导致更多的危害；因生活方式而导致的疾病属于传染病的范畴，根本无法检测，Catchlove (1984: 63)，一位经济学家补充道，“根据经验所得，我们有理由相信相似（也就是说大体一样的）的保健服务获利很少且接近于零”（Richardson 1984: 81）。这样一来，官方及学术界医疗保健的目标遭到各方质疑，人们希望有国际化的标准来保证享有分配合理且行之有效的卫生保健，这需要责任管理人的努力。鲍姆提到，1988 年联邦政府及各州区政府认可并签署了一系列健康系统所要达到的目标：

这些目标本身很小，大多数都相对来说成本较低且科技投入不高。比如：预防可避免的猝死，避免营养严重失调，提高儿童的免疫力以抵御可避免的传染性疾病，预防龋齿，检测治疗高血压，以及许多其他简单的措施。

这个项目曾有一大笔钱供使用（三年 3 900 万美元）但是这个项目的各项活动并没有用在医院和医疗管理系统。1988 年订立的目标几乎都没有实现（儿童免疫政策除外），也许各系统的管理人要等到规定他们的业绩由健康成果评定时才会采取措施实现这些目标吧。

（鲍姆 1995: 100）

然而对于政策重要性的言论又被重提，1994 年各级部长签署并通过了一则“国民健康政策”。该政策规定“国民健康政策的提出是使各级政府明确，我们需要改变政策方向和计划方向来提高国民的健康，而非仅仅提供医疗保健服务。”（澳大利亚共同体 1994：16）。作为政府代表的工作人员、医疗机构以及消费者共同制定了详细的目的、目标以及发展指数。他们指出应该把重点放在健康所取得的成果上。但他们惟一没有说清的是有没有必要把用于现有服务的资源转到其他服务上去。

但是没有说清的这一点却是最重要的，因为大众关心的不是对于保健服务的重新定位以取得更好的成果。他们想要的是保险，他们希望在生病的时候能够得到医疗治疗，尤其是医院治疗。公众问卷调查显示，国家用于补贴医疗治疗的“健康与医疗保障方案”是第二大重要的政治问题，3/4 的受访者指出他们在行使选举权的时候会考虑这一因素（Gray 2001）。议员有选择的接待时间内所接待的人员名单尤其带有政治敏感性，因为这是选举者的看法，立法者同大多数的部长他们都没有兴趣限制服务条款的无限制拓延。

在任何情况下都没有单一的决策者。联邦政府提供大多数的资金（不足用于健康支出的总循环资金的一半），而由州及区政府运作的医院系统为其提供 1/5 的资金，还有许多医院是由教会组织开办，有时也由商业企业开办。那些提供大多数一流医护的医生大多数都是自主定价的专业人员，他们不直接从属于政府的管辖，尽管政府有权力改变在什么条件下给与医疗治疗补贴。

纵向来看，健康政策的领域很不稳定。因为它的参加者很多却没有一个统一的权力机构。这个体系的目标不明确，实现这一目标的方法也不知是否有用，甚至连实现所定目标的能力也令人质疑。但是下面的人，也就是说广大人民，却希望继续实行现存的健康体系。然而，横向来看这个体系却很稳固。联邦政府提供源源不断的资金来源，却很少直接控制服务规定。强大的专业组织拥有自己的政策单位来与政府协商。英国就有一项调查质疑健康服务是被“管理”的，还是由服务提供者之间协商决定的。议员和药材集团善于把来自于公众的压力推到政府身上。同时，在医生这个群体中间流传着“自治”的传统，药价高居不下。客户组织（有时由药材公司资助）一般比较完善的组织机构，是要求优质服务呼声最高的人。因此，我们可以引用奥斯特拉利亚·奥利夫的论据：美国的健康政策反映的是三种“拥护者联合”（萨巴提尔和詹金斯·史密斯的叫法），即“专业的垄断家”，“公司的理性主义者”以及“社区利益”三者之间相互斗争的结果。

这意味着政策活动在不同的水平会采取不同的形式。联邦政府内及州政府健康部门负责制定政策的工作人员认为，Schaffer把政策定义为“重要资源的结构化承诺”是正确的，他们也在试图寻求方法来重新计划资源的使用，改变资源分配带来的影响。这些措施包括：

- 调查：对健康政策的影响进行定期调查，挑战现存方法，并提出新的解决方法。

政 策

- 鼓励相反看法：那些愿意采取诸如：社区健康，质量控制，同行审查，健康服务的消费者以及护理专业化等方式改变医疗服务垄断模式的组织可以得到官方资助。
- 改变投资系统：改变过去以原有分配为基础确立投资方向的做法，取而代之以疾病的至于情况或服务领域的情况为基础。这是由现实的压力决定的。
- 提升透明度，采取新的测量方法：我们需要有“测量技术”来挑战临床诊断的精确性。这项技术之一就是“调整有生之年的生活质量”，这种测量技术是估算一项针对病人未来生活所作的特殊治疗的影响。另一个是“丢失的生命长度”，这是估算受伤对一个人的影响。负责制定政策的工作人员进行的门诊治疗变异的研究，采用了测量科技来进行质量控制，测量“合格药品”，从而改变这场辩论的说法。
- 重组：尤其是州政府，他们已经把原来在医院的基础上建立的组织全改为以地区为基础的组织。这样在临床诊断后还会有“护理小组”的护理。
- 合并：政策制定者们通过改革，让临床医生负责管理，而全科医生负责医院工作，从而把所有的医生纳入一个系统下。

对于此政策战略还有几点需引起我们的注意：第一点，很明显，“政府所想和政府所决定的事情”这样的政策模式，既

无法解释行为也无法告诉医生哪个行为才是有效的。但同时我们应该注意到，这种目标模式可以让我们自由地对医生的工作及其制度上的垄断进行质疑。

各部部长需要实现有成果的目标，并且这些目标有明确的目标和标准。这是健康政策解释标准作出改变的一部分；这也要求公众参与者们拥有资源，并把资源对健康的贡献来对其进行评价。正如“合格药品”告诉医生，他们习惯上开的药方被实践证明都是有效的。

第二点，这项战略中很重要的一点就是，医生负责医院的管理和关键的决定。这不符合政策制定与执行相分离的想法。

一个内科医师参与到政策制定委员会后（比如制定治疗严重肺病的家用氧气计划的标准，或隶属于不惜一切代价限制药典使用的医院委员会），他（她）实际上就是制定健康政策的专家……

一些医生却不希望被冠以技术专家的称号：“那是行政人员的事！如果明年要缩减用于肾透析的预算，别人去缩减，管我什么事？”

（Leeder 1999：86）

许多组织的变化和拨款变化使得临床医生不得不对他们所作的决定而产生的资源分配后果负责任。比如，“病例组合拨款”（casemix funding）——医院拨款以治愈病例的平均成本为

政 策

基础，而不是以这个机构原来的分配形式为主。这样临床医生选择的治疗方法与医院的财政收入的联系就显而易见了。

同时我们也应注意到，重新定位于健康结果的健康政策需要明确健康隐患的来源，这就需要制定更多的目标，而非仅仅提供服务。比如：

- 减少吸烟现象的普遍存在
- 鼓励经常的体育活动
- 降低成人的肥胖率

现在我们又回到了所谓的政府的“统理性”的观点。这一观点以福柯把政府称为“行为的管理者”（the conduct of conduct）为开端，观察政府活动如何影响行为的塑造。政策制定者们知道，不良健康状况源自人们的生活方式。他们正寻求方法以求改变。他们认为男性吸烟者已大大减少，而把年轻女性和澳大利亚土著人称为“优先人群”，即那些反对刚提出的“健康生活”方式的人。这就需要改变人们的行为和价值观，大力宣传“健康生活方式”运动。那么政策的角色则是找出影响人们行为的方法。对于“受欢迎的组织”（peak bodies），政策制定者们则需调动他们。比如，为减少运动受伤，“全民健康”（better health）战略的建议是：意外伤害预防中心，体育休闲协会以及政府部门的主要股东成立全国范围的联盟，修改国家体育安全战略，并协调执行。（澳大利亚共同体 1994：212）这一建议有财政支持：建立体育休闲机构的官方认证计

划，把官方认证与医院拨款相结合，同时建立意外伤害预防的基准。（澳大利亚共同体 1994：213）这样，政策的任务便不是政府自己所作的，而是政府对于其他管理机构工作的影响；政府的“统理性”学派称之为“远距离管理”。〔参见罗斯，（Rose）和米勒（miller, 1992）〕。

尽管政策演讲的重点在于健康结果，但我们必须知道，资源分配仍在继续：即“疾病服务”的组织基础。70%的健康支出用于医疗服务，制药企业，医院及疗养院，仅有不足 5%用于提高健康水平，疾病预防以及社区保健服务。（Swerissen 和 Duckett 1997：16）。假如我们也像 Schaffer 一样把政策看作“重要资源的结构化承诺”，那么政策方向就不会像政策有关文件里所说的有大的改变。政策有关文件仅仅是为改革者提供基础，用以围绕现存的模式重新协商资源的使用。

然而政策的修改并不只是由中央政府负责的。其中一个“不错的”方法便是从地理的角度来看待健康服务，将所有的医院和其他机构纳入新的组织之中。新南威尔士州曾经试验过，他们成立的新组织叫做——“地区健康服务部”（Area Health Service），简称 AHS。AHS 的任务是为其所在地区提供全面的健康服务，包括把原有服务综合起来，并填补空缺。在很大程度上，政策的制定已下放到地区，各个地区需要决定用什么方法把不同的服务综合起来，需要在工作中达到共识，并努力实现这一共识。比如，工作人员确认病人的伤势是由家庭暴力导致的，他们就需要决定病人的住院时间长短，决定医生的合作及医生的治疗方法间的合作。地方行政人员往往认为政策

政 策

产生于相关部门中，而他们负责的是政策的执行。这种想法和做法的标准化不能被称为“政策”，而充其量只能被称为“草案”，“方针”或“准则”。但是相关部门认为他们只是制定政策的最低标准，AHS 才是在地区范围内执行政策的机构。这一步骤并未系统化，而是受外来因素的影响——比如一次被报纸报道的病例或是一名工作人员有特殊的爱好等等。那个地区的部分工作人员可能同一部分“感兴趣的”旁观者一起拟定一则公文进行传阅，并接受来自各界的反应直至得到官方的认可。这比卫生部政策司所做工作要特别的多，但在政策完善过程中却不是可有可无的。

政策制定过程中另一新发展是以消费者为代表的“旁观者组织”的增加。这些组织可以得到联邦健康部的资金支持：1991年2月，有48个项目，41个秘书处，22个管理支持计划得到了总价值690万美元的资金支持。（Short 1997）

国家范围内的消费者组织经常会因特别的疾病或病症组织在一起。比如，乳腺癌行动组织（The Breast Cancer Action Group）则是因一名女政策专家在报上发表一篇讲述自己乳腺癌经历的文章而引起的。她收到了无数的回复并为此召开了一次公开会议，此次会议由125人参加，与会人士决定成立一个专门组织。他们接纳有乳腺癌的人士担任股东，并要求在相关组织拥有代表。三年间，由于其代表病人的观点，他们在整个健康系统中的45个委员会中拥有代表。同时与卫生保健投诉委员会（Health Care Complaints Commission）一同印发传单，为那些患有乳腺癌的女病人提供指导建议。在某些特殊项目上他

们得到政府的拨款，但他们把款项分发给外界工作人员。他们不会寻求这样的拨款，也不会雇佣付费员工，因为他们不想依赖于政府的投资。他们拥有自己的活动圈子，他们分享自己的切身经验来解决健康系统中的相关问题。

由此我们可以看到，作为一种政策活动，健康问题是一个非常广泛的领域，可以从不同的角度，不同的水平来解决。纵向来看，它是法定政策决策者的选择，但应该清楚，理解其大多数活动，我们应从横向的角度来看——它是不同的参与者围绕重要资源的结构化承诺问题的相互作用。

同时我们也应看到这个问题纵向的结构（即法定的选择和法定的结果）是参与者用以水平组织其行为的方法，这种纵向的结构促使参与者回答有关资源含义及其行动结果的问题。

有关全球变暖问题的政策

全球变暖是个人人都在谈，却无人解决的问题。

——马克·吐温

气候并不是一个政策制定的传统研究领域。极个别的情况下，政策制定者们认为气候是人生而有之的。尽管在一定程度上，科学家可以解释我们拥有特殊气候类型的原因，政策制定者可以借此预测洪水的发生（举个例子），但这也很难与政策议程有关。这个局面被打破是在全球变暖问题被提出之后。简

政 策

单来说，全球变暖问题即我们利用不同形式的能源的方式导致全球气温的升高，并由此导致极地冰川的融化，海平面的上升和其他一系列的令人不快的结果。这要求政府采取行动来抵制这种现象的发生。

这就引发了一系列国际会议的召开，1992年在联合国的支持下，154个国家同欧盟签署并通过了《联合国气候变化框架公约》。在公约中，工业国家同意减少其温室气体的排放量，到2000年达到1990年的水平。尽管没有确定的目标和必要的义务，但1997年通过的《京都议定书》成为这个公约的补充（尽管美国新当选的布什总统宣布美国不会遵守《京都议定书》，《京都议定书》能否生效还是一个问题）。

澳大利亚政府参与了多轮国际谈判，由于所要采取的措施是各个州的宪法责任，政府还与州及区政府进行了类似的谈判。由政府官员主持并由联邦政府和州政府议员通过认可的协商谈判通过了《国家温室战略》，制定了一系列措施来限制温室气体的排放量，其中包括：

- 能源产业的改革；
- 增加可再生资源的使用；
- 改善公共交通；
- 为增加工业生产、住房及商业住宅的能源有效使用而制定标准和行为准则；
- 宏观调控农民的开荒行为。

这些措施导致了一系列的政策活动，如与工业的协商，成立咨询机构为提出的措施争取可行性，公民教育运动等，所有这些又报告给国际协会。纵向来看，这一切再简单不过了：政府发现问题再采取措施解决问题。

但这不单是一个“政府解决问题”这么简单。全球变暖作为一个政策问题进行研究是经过了许多科学家和环境学家的无数讨论的。把这个问题引入政策研究议题是个有趣的事情。科学家通常抱怨决策者们无视于他们的研究，现在这一问题的研究可谓是值得一提的特例了。Haas 提到“知识共同体”的出现，即对于一个问题不同理解的集合而产生的集体。现在我们应该开始横向分析，在不同的组织中看看共同的理解和责任的发展过程。

由于全球变暖这个问题是政策议题中的新的尝试，我们有必要知道它是如何制定的。如果政策正如斯佳斐所说的是“重要资源的结构化承诺”，那么这种有计划的使用该如何改变呢？我们回到结构的分析（pp. 23 - 5）以及解释性、组织化及价值尺度三者 in 结构化的过程中的相互作用这两个问题中来。汉斯（Haas）认为共同解释框架的发展是“知识共同体”（epistemic community）成员认识问题的过程。但这远远不够。这个论述需要其组织地点。在这一新政策领域的发展过程中，解释与组织之间的相互作用尤为重要。科学家和环境专家有能力动用他们的国际关系，让其成为一个大家感兴趣的议题，以在国际组织中提出。这需要各国政府在国际论坛中做出合理答复，让各国政府成立咨询机构，把科学家和他们所关心的事情变为

政 策

官方论述。这有利于通过一系列关注于如何估量问题，如何采取措施解决问题，如何在政策制定过程中执行标准等问题的国际会议，来得到详细的政策论述。

这意味着必须有一个完善的政策与其有关，无论是国内还是国际。联邦环境部已经成立了“共同体温室办公室”（Commonwealth Greenhouse Office）。但是根据澳大利亚宪法，大部分的工作属于州政府的责任范围。而有一些，诸如国内设备的设计，建筑能源的有效使用及汽车燃料的使用等，这些领域，没有任何国家的政府曾试图插手管理过。因此制定政策大部分需要在得到公众的认可前后，组织政府间论坛和制定协议，定期召开部长级会议由政府首脑制定声明协议，官员之间和各组织代表之间进行不断地协商。

由于不同甚至相悖的价值观的存在，这就需要更加细致的协商。每个人都认为应该避免全球变暖的现象，但所提的措施却会出现与其他价值观相悖的问题。禁止农民砍伐田里的树木有利于减少温室气体的排放，但不利于农业的产出；减缓路速可以降低温室气体的排放，但却会招致驾驶员的不满和抗议。要求新解除管制的供电者或私营供电者在可回收资源中获取一小部分电力资源与广受好评的市场竞争价值相悖。这意味着政策定义中采取的措施可能会被严格审查，可能会出现反对意见来满足被侵犯的利益要求。

紧紧依靠科技工作小组制定的政策和措施根本无法解决价值观的冲突。即使是确立宏观的目标也具有极大的争议。如果说规定“从 y 年开始把排放量减少 $x\%$ ”，这就保持了 y 年排放

量的相对位置了。不管怎么说美国拥有世界 4% 的人口，排放量占世界的 23%，为何不规定它比其他相对污染不严重的国家多减少一点排放量呢？为何澳大利亚的农民必须被禁止退林还耕？就因为英国和德国的农民在几百年前已经做过吗？发展中国家害怕环境问题只是发达国家的借口，实际是用来阻止他们用西方自由且污染的方式来发展工业化。但是作为一个出口型国家，澳大利亚害怕在澳大利亚实行温室气体管理的同时，其他与之在出口贸易中进行竞争的国家却不用受限，这就意味着澳大利亚将在出口贸易中面临着成本的劣势。

因此政策文件必须有重新定义的空间。主要的国际和约，即联合国气候变化框架公约中包括对待发展中国家的“特殊情况”，以及各国努力建立开放的国际经济秩序的义务。每个国家必须制定符合自己国情的措施，并上报给国际组织。这样就有利于温室气体排放政策与本国的政治敏感度相适应。

全球变暖问题阐述了 Schafer 对于政策的定义——即“重要资源的结构化承诺”。我们需要了解这种有计划的使用是如何改变的。我们有必要回到对于“计划”的分析，同时看一下计划使用过程中解释、组织以及价值尺度三者的相互作用。首先从解释来看：可以看到新政策包含一个意义框架，这个意义框架又叠加在其他的相悖的意义上面。而这些其他的意义并不是消失了，而是依然有其组织形式及隐含的价值，并抵制新政策措施的实施。作为全球变暖问题的一个方面，每个国家都采取了措施来禁止退林还耕，但这却遭到农民的强烈反对。一些地区允许部长把地主免除在新措施之外，并特意与地主分享因

政策

为免除其退林还耕而带来的利益。在南威尔士州，一名环境学家从咨询机构——国家植物咨询委员会辞职后说道：农民根本无视政府的管理，由于害怕丢掉农村选票，政府在派遣官员进行调查、起诉方面优柔寡断。这就证明政府不是完全的政策决策者，而是参与者不断努力，使其意见及与其意见相一致的计划得到支持的场所。

同时我们也应该看到，有关全球变暖问题的政策并非政府能力所及，而是大大取决于其他人的做法，国民的浴室和厨房应成为政府的“关注点”。联邦政府曾经号召国民缩短淋浴时间，直接切断电视开关而不使用遥控器，炖东西要加盖，细火慢炖而不是大火急炖等。这样做的目的是培养出那些“可支配人员”（正如“统理性”派所定义的）——即那些受全球变暖问题的道德驱使，而愿意收敛自己行为的人。政策制定者尽全力寻找政策实施的代表，确立行为规范。比如：“尽力提高施肥的有效性，减少粮食流入下水道，这就需要建立施肥鉴定计划和行为规范。”（澳大利亚共同体 1997：62）。看起来这似乎与国际会议的联合国大会挂不上边，但政策想要影响的就是日常的小事。根据罗斯和米勒所说，我们需要研究出简单的机制，领导人可据此来乡政府例证一系列诸如：培养和教授行为习惯，引进专业知识及词汇等等。这样，每一项都各不相同，同时原则上来说也是无止境的。

全球变暖问题的政策（或者说是“气候变化政策”或“温室气体排放政策”）在一定意义上来说恰与健康政策相反。健康政策中，大家都清楚自己希望的目标（即使是不同的人目标

不一样)，而不十分清楚做这些事情是否能实现“全民健康”这一规定的政策目标，甚至是健康政策究竟意味着什么。而在全球变暖政策中，人们清楚的是减少温室气体的排放量这一政策目标，而不清楚的是实现这一目标的方法。

全球变暖问题是我们了解到政策有多少是关于制定的：即说明一次行动是否合适宜。全球变暖政策的发展要求政策的提出者让人们明白，我们通常意义上平常且可接受的人为活动都与气候灾难有关。比如，洗澡的时间过长，没有检查汽车轮胎给汽车带来的压力……这些不仅仅是一种自我放纵，而且也是导致全球变暖的原因。这就凸现了价值基础的重要性：政策的制定要求人们在考虑自我的安逸和舒适的同时，要更多地考虑对与气候造成的影响。这一切需要新的政策结构的支持——这不仅包括政府部门的温室办公室，还包括其他的咨询机构。他们负责把全球变暖议程应用到多个领域，如商业建筑的设计以及市政垃圾的处理中。

同时我们也应看到，一国政府并非政策制定的发起者，在许多情况下，不可避免的需要在国际范围内维持或制定：一国政府做出许诺并负责实现其许诺。这样用于其他方面用途的活动也会因此而参与进来，作为全球变暖政策的补充。譬如，提高汽车燃料的有效使用是生产商因其他用途而采取的做法。

在某种程度上，各级政府（不仅是中央政府）都起中枢作用：政府是活动的中心，但大多数情况下，其他机构负责执行。国家政府可以鼓励支持这些活动的执行，但不能指挥他们。韦伯所做的国家定义“实施合法高压政治的机构”则完全

政 策

不相干了。因为在这一情况下，政府并不是靠高压政治来实施其政策的。

进一步的阅读

本章讲述的是政策分析在特定情况下的应用。本章留给读者的问题是：“本章对于澳大利亚政策实施的描述与你所在国家的相关领域的政策有何异同？以及其他领域政策的异同？本章的任务是：做相关的阅读来回答以上问题。

第九章 如何对待政策？

把政策看作活动

政策本身是社会科学中的概念，但同时也是人类从事的一项活动。对于某些人来说，政策是供工作的一种特殊形式：生活中有诸如“政策分析员”，“政策经理”这样的头衔，也有像“政策部门”这样的组织机构，也有其他许多人从事于政策，他们或为雇佣员工或义务服务。但是他们究竟做的是什么呢？

这依赖于我们究竟是把政策定义为一个事物还是一个过程。我们随处可见的“政策”譬如：“国家竞争政策”，“国家规划政策”，“校规政策”等，这些通常意义上的政策强调的是政策活动即政策确立的过程，这是将政策看作一个事物。这意味着政策有其正式表述，并把注意力引向了官方的政策决策者身上，以及既定政策被执行或修改的如何，政策目标的实现或对实现目标的评价的程度。

参与者参与到政策文件的制定中来后，他们就被认为是参

政 策

与了政策活动。政策活动可以分为一系列的阶段，而政策活动也可由这几个阶段来定义：

- 确定问题
- 提出解决方法 and 对策
- 对提出的方法进行评价
- 决策
- 修改
- 评估结果

这一系列清晰的活动步骤似乎可以最终形成一个官方文件，即使许多工作人员会认为这些分类很难于他们日常工作内容一致。但是，还是有很多人，可能也包括大多数工作人员，他们会说仅有一个政策说明是不够的。它还必须对人们的工作造成一定的影响，做到这一点，他们 also 需要注意其行动方式，对政策做出正式说明自然也是其中一部分。在他们看来，政策是一个过程，早于政策的正式说明，且延续到政策的确立之后很长一段时间，或者根本不用正式说明。即便有正式说明，它也无法解释行动的复杂性。不同的参与者有各自不同的议程表，因此政策任务就是把它们结合起来。通常来说这都需要持续很长一段时间，需要参与者之间进行大量的沟通。因此，政策不仅仅是正式声明的颁布，而重要的是参与者之间的协商。这样在正式声明做出后才会准确反映参与者的意愿，并对其实际活动起重要的影响作用。

当然这两个观点相互补充，并不矛盾：他们是政策横向概念和纵向概念不同之处的另一种表述。

纵向来看，其重点是在做出决策的权力机关身上，政策活动是一种“决策支持”，检查决策的执行情况及希望目标的实现情况。横向来看，着眼点则是在大量的参与者，他们议程表的差异以及利用官方决定解决问题的局限性上。政策活动实际是一种“协商”，一种“联盟的构建”以及“商定结果的实现和认可”。

尽管工作人员没有发表任何看法（他们明白他们所说的也是行动的一部分，事实也是如此），但他们明白政策活动横向和纵向不同观点之间的紧张关系。官方决策者大都明白他们不能仅仅是颁布命令，而不可避免的需要与那些他们无法指挥的人打交道。横向范围内进行协商的工作人员明白他们的行为是不可避免地要与官方决策模式联系在一起，比如，他们的行动往往被认为是一项政策的“准备阶段”。

因此我们无需四处寻找决策者来追踪政策的制定，比如认为有大量特殊的系统化的工作需要完成，四处寻找能够完成此项工作的人，诸如此类。我们需要做的是来了解人们做的是弄清哪些可以制定出政策：即把政策看作是一种活动。

政策活动的要素

政策是由多个人制定出来的，但并不意味着每一项政策活动都是一样的，或者他们都一样重要。对于许多参与者来说，

政 策

参与政策制定完全是意外，或是由某一特殊事件引起的（如建设高速公路），或是其他利益关系的副产品。对于其他人来说，政策活动则是一项专门的工作：他们可能全职工作，且从中领取报酬。有时我们可以从他们的头衔中看出（如“经理”“政策”）而有些头衔却不能看出（如“秘书”）。有些人不是官方人员，但在一些特殊情况下却发挥重要的作用。要了解这些不同的参与者如何参与政策的制定，我们需要回到我们之前提到过的政策要素——权力机关，专业知识和秩序，了解这三者是如何参与其中进行“制定政策”的。

权力机关

政策的制定需要权力机关的参与：部长或内阁成员做出决策，立法人员颁布法令条款，董事会通过提议，全国理事会通过决议，等等，这些人很明显都是“政策的参与者”。一些人是由于其在代议制政府中的地位而成为政策参与者。他们本应入选立法委员会；在一个拥有威斯敏斯特体制的国家里他们可能会成为部长；在其他体系中他们可能会因某个人的当政而成为领导人。不管怎么说，他们地位的去留与公众的支持有很大关系。在非政府组织中也有同样的现象，尽管并不怎么明显。

我们希望这些领导人能够在政策领域有所建树，正如我们之前所见，发挥领导权的一个重要方法就是予以指示。尤其是公共事务处的候选人，他们需要为许多问题制定政策，而选举的结果就成为了获胜者政策的大范围的执行：据说他们有“特权”修改这些政策。

这是一种政策活动的建立：利用政府机关的权力对现有组织进行一项公开的行动。但是这些明显的（绝不是最重要的）“决策点”是政策活动链条之中的一个环节。使政策有一定的权威性意味着政策的制定必须寻求权力的帮助。部长及其他有权利的人都有其自己的政策观点，其他参与者则需要寻求权力机关的支持来实现其关心的政策。权力机关的数据会非常惊人，但很可能是其他人所作。

把政策问题引入权力机关需要许多人的参与，不管是官方人士还是非官方人士。在很多情况下，尤其是在政府，在进行理性选择后，还需要规范的程序：政策是由权力机关决定的。在特定时间用专门方法所做的提议提交后，才能作决定。这有可能包括接纳意见的规则或（尤其是在立法机关）辩论的规定。这些程序由专门人员负责：譬如内阁委员会的工作人员，他们利用这些程序规范资源的竞争。

因此领导人及其下属应该积极公布其公众政策，并寻找机会提出新的政策。由于选举的权威性和其领导地位，他们会坚持优先考虑他们自己的政策意见。同时他们也受到媒体的监控，因为媒体比较喜欢根据上届政府的行为来挑剔地评价本届政府的作为。

但是尽管有些政策活动是在计划的指导下进行的，但是也由其他显而易见的力量在发挥作用。尤其是政治领导人，他们除了负责关心自己的政策计划外，还有责任保证本政府机构原有计划的延续。同时他们也关心他们是否能得到选民的支持，是否能够赢得领导权竞争的胜利。由此可见，计划与过程之间

政 策

有一种固有的紧张状态。有些政府会始终坚持他们竞选成功时的计划：我们是否实现了我们的许诺？而有些则更关心过程：我们在民意测验中做得如何？我们可以赢得连任么？我们是否保持较之其他政府机构的相对影响力？没有任何一个领导人会忽视以上的任何一个方面，但不同的领导人对这一紧张局面有其不同的做法。他们会反思自己的经验和自身的特点，考虑目前的政策历史，以及这个政策领域的利益性质而做出回应。

在许多情况下，（尤其在政府）领导人身边往往不乏助手。这些助手（经常是短期）被招募进来做领导人的私人助理。他们会因为领导人的改变或自己不受重用而失业。在一部著名的英国电视剧的影响下，一份澳大利亚研究报告中称他们为“部长的看护”（Walter 1986）。他们在政策制定的过程中异常活跃，但他们的角色则相对较新且未形成组织。他们中的有些人可能是因为他们专业知识而被雇佣。比如，一个新的管住房的部长会雇佣一个有专业住房知识的助手，把他作为其部门专业知识的一个来源。或者他们可能来自于游说集团，政府通过与有组织的工会利益处理好关系来维持秩序。不管哪种情况，他们都会参与到一系列专门活动中去：“解决难题”。助手们可能会特别干预到秩序的维持，参与到保证其他参与者的行为不会反作用于他们的领导人。他们把自己叫做“巡警”，因为他们较多的使用自己的直觉而非专业知识。（见 Maley 2000）。

说到领导人当然少不了追随者，但是在政策讨论中他们往往会被忽略掉。在威斯敏斯特体系下受到政党组织秘书控制的后座议员经常会被当作“游说工具”而被忽略掉。但是他们持

续的支持对领导人来说还是很重要的，他们很可能会取消对领导人的支持。单个的追随者会抱怨他们很难在政策制定过程中起很大作用，但一旦联合起来，追随者们也是一支重要的反对力量。一旦追随者们下定决心，他们可以让领导人修改甚至撤销不得民心的政策。这样，追随者们齐心协力便可对领导人的行为加以限制。而领导人必须不时地反问自己：这会遭到追随者的反对么？即使在政府之外他们也同样起作用：工会组织，工业联盟以及政党都害怕丧失追随者的支持。

高层管理者在政策制定中的作用日益重要，与传统意义上由新当选的领导人制定政策、下属修改而不管自己偏爱的传统原则正好相反。这是政府计划的标准化模式，而非经验主义得来的：他对部长及其下属的关系作了比较合适的阐述，而未提及他们之间的原本的关系。但对于在此水平对于政策的讨论他们制定了相关的术语。现在人们普遍认为，“一个全新的公共管理模式已经有效地代替了传统的公共行政管理模式”（Hughes 1994：59）。经理人负责“战略”问题，承担“本组织的未来，确立目标和工作重点，制定计划完成目标”（同上：61）。这样看起来政策就没有多大的用武之地了。

这种新的公共管理模式正如其所取代的那个模式一样，是标准化的而非经验主义的：其中包括大量的劝诫和预言而很少描述的成分。但这种模式有其术语和期望值：高层管理者是组织活动的“指挥师”，他们不会坐等当选的领导人为其下指示。经理人应在政策的制定过程中发挥积极作用。他们可以通过制定政策宣言的准备稿，即制定系统化有目的的组织活动方案，

政 策

并交给领导人进行审批。组织内部活动可能会有其政策语言的表述，如再循环政策，质量提高政策，工作间禁止吸烟政策等。因此政策活动即是对政策文件的编辑。

专业知识

大量专家的存在也是政策领域的一个特征。事实上，有人曾说道，如果不依靠专家提出问题并提出解决方案，政策就无从存在，正如环境政策的提出正是依赖于环境专家的存在一样。这些专家可能是政府官员，可能来自于大学或游说集团或是商业、咨询公司。在面对政策问题时，他们就会运用他们拥有或已掌握的专业知识（不管是教育、农业还是林业）来解决政策问题。但同时他们也会运用他们政策领域的知识：前人所取得的成果，参与者的详细信息，他们看来重要的问题是什么，他们过去对于重要问题采取的姿态是怎样的，以及目前束缚他们自由行动的义务等等。掌握了这些，他们才能把完全不相干的行动结合起来为不同的参与者所接受。因此，制定政策的过程与其说是一门“建筑学”，不如说是一门“外交学”。

但是对于政策选择的系统化认识及其相对效用的估价（即人们通常意义上认为的“政策分析”）呢？目前大家希望以微观经济学为基础建立“关于选择的专业知识”（expertise of choice）。这实质上是实用微积分学：即确立政策目标，找出实现目标的方法，估算成本及利益，选择最节约成本的方法。还有其他更多的方案希望把每一方所得利益计算出来或是对于提议的可实施性进行固定的估算。这种政策活动的形式在美国已

经较完善了，但仍有许多政策工作者抗议说，这种分析方法根本不具有决定作用（参见 Radin 2000）。它的有用性在于它可以为本组织确立重点，有助于规定讨论的内容：哪些是普通的事务，问题是什么，问题的答案能有多少，等等。但它的重要性在于，在这一连续的过程中它是如何被应用的：政策分析并不能独自解决所有问题。

但是，政策分析允许来自于官方或非官方的意见就现存体制和计划提出质疑。卫生部门的管理人员会把医疗费用与其疗效及对病人寿命的影响挂钩，并以此来对医院临床医生的决策权提出异议。外界游说人员会把有关儿童医疗保险的实施与妇女就业情况的相关数据集合起来用以要求增加供给。有经验的提倡者懂得用相关的数据来支持其要求。

秩 序

政策还包括秩序的建立，也就是说，就不同参与者在特定条件下的行为达成共识。“这是政策”意味着“必须这样做”。但是政策领域有许多参与者，他们对于形势和工作都有自己不同的看法，因此必须建立共识。共识所说的不仅是抽象的知识，还有价值观和利益观。环境政策的出现不仅仅是政策参与者获取新知识的结果，还是人类看待事物的价值观的转变——例如工业产值、工作岗位与清洁的空气、清澈的河流之间的取舍。因此秩序的建立需要考虑到价值观。

秩序的建立也包括组织的问题。不同的组织在政策领域上的观点各不相同，而建立秩序会打破相关组织原有的看法和工

政 策

作方式，需要不同组织之间的相互联系，还可能会引起组织的变化。同时这也意味着允许新组织（如用户群体的代表）参与到协商讨论中来。

这就意味着大量的政策活动包括建立维持不同组织（或相同组织的不同部门）之间的工作关系等参与其中。这项活动主要落到了中等官员的身上，他们被认为是政策过程的“维护者”。这些官员倾向于认为政策工作者的必要素质不在于专业知识和权利，而在于耐心。他们花费大量的时间使不同的参与者在有多个权力机构在场以及没有最佳解决方法时能够和谐相处。

这需要利益集团之间进行大量的沟通，包括单个的电话联系，半社交场合下的随意交谈，以及公共会议和正式协商。也有许多有组织的讨论会供沟通，包括临时委员会，特别工作团体，公认的协商过程（即邀请利益集团对声明草案和其他政府文件发表评论）。这种活动的目的就是把本组织的政策观点传达给其他参与者，了解他们的观点，明确参与者所持的不同意见，达成共识。因此重点应该放在新政策声明的准备稿中，同时解释现存政策的含义，比如地方卫生部门就中央政府对于退伍军人的照顾政策的解释。

在这个过程中，参与者使用的是他们对于政策问题的专业知识，包括教育，农业以及林业方面的知识，但同时他们也利用了自己对于本政策领域的详细知识：前人所取得的成果，参与者的详细信息，他们认为的最重要的问题是什么，他们对于过去的重大问题采取的姿态如何，以及如今制约他们自由行动

的义务有哪些等。这些知识有助于把不同的活动组织起来为所有参与者所接受。因此，政策的制定更像是一门“外交学”，而不是一门“建筑学”。

“旁观者”（即非政府工作人员）有可能在此基础上参与政策的制定。一个组织一般都会代表多个利益。比如在教育领域中有分别代表家长、教师、纪律部门、雇员、教育工作者的组织，许多组织也希望自己的权力（如外国语、公民资格、国际事务、驾驶以及使用麻醉药）能够在教学大纲中得以体现。政策的制定希望能与政府工作人员建立一个有共同利益的稳定的关系。政府工作人员也促进代表们利益的承认，通过这样做他们就把他们的顾客组织起来了。同时他们也改变了政策问题的理解方式，也改变了认可的利益：有些利益被包括进来，有些则被排除在外了。

这些利益代表们自己很想参与其中，但他们一旦真的参与进来后，就会一方面要考虑其他成员的意见，一方面还要参与政策制定的详细过程。他们在政策制定这一活动中的地位与他们对其他成员要求的了解程度有关。但在政策制定过程中，这些要求又与其他相关因素相关，利益代表可能会为达成共识而牺牲其成员的要求。

随着时间的过去，有更多的参与者参与进来。不管是政府官员还是共同利益的代表，他们都无一例外地投入到同一种活动中来：博采众长制定有效可行的政策方案。代表制度也变得更加制度化和专业化。起初的参与者主要是热情高涨的业余人员，而随着统一组织的建立，更多善于进行严密工作的专业人

政策

士被雇佣进来。“流浪人员工作组”雇佣的员工都具备社会学和经济学常识，他们可以根据自己的主张直接与政策制定者进行对话。政府鼓励（有时资助）峰会的召开，把小型组织汇集到一个组织中来，提高其在利益代表上的专业知识水平，以此来促进整个政策制定过程的进行。政策活动主要集中在想法相同、专业知识丰富的知识分子的协商讨论上，正如戴维斯（Davies）所说是“始终围绕每个问题的原因展开”。这有可能导致与利益组织的矛盾，同时也造成真实性和有效性之间的结构矛盾：成员的切身感受只有他们自己明白，但是只有通过雇用专家，成员们才能更有效地在政策中反映他们的呼声。

这种详尽而有专业的协商可以利用并且强化共同的政策知识。比如在农业政策领域中有农业科学、植物生物学以及农业经济方面的学者。同时也有不少农业专家在银行、贸易公司、专业组织或是咨询机构工作，或是做私人咨询师。有的则在报社、工业专业方面的杂志社做记者。他们都是农业专业讨论中不可或缺的一部分，同时他们也可能参与到农业政策的讨论中来。尽管在政策制定总过程中他们没有任何职位，但是他们的贡献却是功不可没的，尤其是长期来看，当政策讨论的问题发生变化时。这些变化有时是由于环境的变化引起的，但是知识分子之间讨论内容的变化也会导致这些变化的产生，因为他们同时反映了更广大群体的意见。譬如，在20世纪80年代，澳大利亚农业政策的讨论就从“无论如何也要保护好农业”变为“必须发挥市场的作用”。这一变化（反映了对于国家作用的讨论）也可从工业领域组织利益的变化看出来。尽管不少知识分

子沮丧地认为他们的研究对于政策毫无影响，但是随着时间的流逝，他们的研究有很明显的“范式转换”（paradigm shift），即政策理论根据的基础性变化。

稳定与变化

政策既要稳定实践，又要改变实践。一方面来看，政策很保守。不管是广义上的“正式的官方声明”，还是狭义上的“重要资源的结构化承诺”，政策都制约了参与者的行动。而另一方面来看，参与者都希望把政策活动作为改变实践的方式，不管是在广义上（女权主义者要求平等的工作权，新自由主义者希望制定国家竞争政策），还是在狭义上（环境主义者希望成立环境保护所，福利活动家们则监控、宣传农业补贴计划的实施）。

官方数据在阐述现存政策的同时，也成为那些寻求变化的人关注的焦点。那些要求变化的人的专业知识并不亚于那些为现存政策服务的人的专业知识。为建立秩序，政策参与者们也愿意听取不同的意见，因为持不同意见的人会采取合适的方法来发表意见。这就意味着组织完善的活动家们会发现原来政府的组织形式也不像原本以为的那样固不可破。在澳大利亚的一个州，一个代表乳腺癌患者的游说集团，仅在两年间就在 45 个委员会拥有了其代表，同时也在健康政策的修改过程中发挥了积极作用。

我们已经阐述了政策活动的三个要素，但这三个要素之间

政策

是相互联系的。维持秩序过程中需要专业知识。比如，河流日益污染问题的组织工作需要科学顾问帮助他们制定一个广为接受的政策。权力需要专业知识的构筑。“国家卫生医疗研究委员会”（National Health and Medical Research Council）宣布的吸烟有害健康的声明，比立法机关颁布的一项决议要有用得多。相反，专业知识也需要权力的支持，比如建立一个环境保护所会有益于健康政策作为一项专业知识的发展。

政策活动与政策制定

我们没有提到“政策制定”这一熟悉的叫法，而是讨论了“政策活动”，因为其中包含了大量的活动，而不完全像是“政策的制定”，从其纵向概念中可以看出：这是官方政策制定者为达到期望的结果而做的有目的的选择。我们可以看出，官方政策制定者本人是参与者中的一员，而许多参与者对其他官方数据也有一定的责任，因此“政府的意愿”这一叫法也让人质疑。现在的问题是“人们是如何作为从而让一切结果被称为政府的决定的呢”？这样很难说哪个参与者负责“制定”政策。即使我们可以找出发动者，即使这个人是政府官员，他也不能单枪匹马地制定政策，还必须要得到其他人的参与和肯定。

与此相关的便是“非政府工作人员”在政策制定中的重要性。这些人既不是政府领导，也不是政府官员，他们却积极为政策议程提出建议、提出问题、讨论解决方法并促进其实施。比如环境政策所体现的不是政府的意图与环境的关系，而是环

境活动家或其他人提出一个问题得到政府的表态，得到各方面的关注与支持，从而转变为政策讨论的内容。但实际上，连他们自己也不会承认他们所做的与“政策的制定”有关，更不用说其他人了。

最后，政策活动中我们首先关注的是过程而非结果，尤其是当人们把正式声明看作结果的时候。很多政策活动很难与政府的目标声明有关系，他们的关注点是不同组织的活动对其他组织的影响，关注的是在不同组织中实现统一的活动和统一的目标，关注的是应对挑战，参与竞争，消除不稳定因素。政府的目标声明可能会成为整个政策制定的一部分，但是还有很多其他活动，我们不能随意突出某一活动的重要性。

进一步的阅读

我们可能会疑惑，为什么有关政策参与者真正从事活动方面的资料比政策其他方面的资料要少得多呢？这可能与政策横向和纵向不同的理解有关系吧。纵向来看，政府领导人是政策工作的主要参与人。他们经常会出版他们的自传，这些自传有时会提供关于政策制定过程不可多得的内部资料（如 Crossman 1975；Walsh 2000）。Ratin 靠提供政策分析过程卓有见地的描述为生。横向来看，共同义务之间不引人注意的联系（有时是无缝的联系）是政策工作的重点。而助手以及政策的维持者们很少会写关于政策制定的事情。但也有诸如 Bardach 的《执行博弈》（Implementation Game），Meltsner 的《官僚机构中的政策

政 策

分析家》(Policy Analysts in the Bureaucracy), Walter 的《部长的看护者们》(The Minister's Minders) 等珍贵的作品。进一步看政策义务制定的框架和规则的制定, 作品则少之又少, 尽管也有一些很有用的研究作品面世。(例如 Fisher 和 Hajer, 1999)

第十章 政策问题的延续

已涉及问题的综述

本书中我们通过研究整个管理的总过程以及作为管理过程的一个组成部分来对政策概念进行探究。参与者自己也运用这一概念来理解世界并指导自己的活动。在一定程度上，这已经成为一种与“常识”模式的对话了。这种“常识”模式认为政策即政府的决定，好的政策就是政府能够确立正确的政策目标，且能运用恰当的手段来实现这些目标。在这一对话中，很明显，这种政策制定过程的模式与参与者的经验之间有着很大的分歧。

可以看到，我们不可能把政策活动单纯看作是政府订立并实现目标的过程。我们很难确定目标，目标本身也不止一个意思有时还有分歧；许多活动也与目标无关，活动的实施也不尽是“政府”。在任何一个政策领域都会有多个利益集团，不管政府性的，半政府性的还是非政府性的。他们因为不同的原因

政策

参与进来，对于政策的看法也不尽相同。任何政策都可能牵扯多个组织，对于问题的理解也会差之千里，当然在同其他组织合作时就会出现不同的利益考虑了。

人们（包括参与者和观察者）对于政策与经验之间的差异有不同的反应。

对于一些人来说，理想与现实之间的不同往往会促使他们进行改革：改革的目的是为实践提供更好的选择，而不仅仅是提供空洞的理论。Deborah Stone 称之为“理性计划”（The rationality project），即使政策摆脱政治的荒谬和轻蔑，代之以理性的科学的分析方法。这种感情更突出了大家寻求政策、政策分析和政策单元的热情。如果能够运用系统化的分析解决问题，最有效的方法则不言而喻了；同时，由于来源于这一分析，这一方法应该能获得广泛的支持。

因此，政策的重点就放在了改革上了：重视结果而非过程，有选择地完成当务之急的目标，而不是因为习惯、政治压力或者是科技惯性。我们希望政府的中央政策报告厅在不承担现存工作计划的情况下，可以很好地汇报他们对于政策目标的实现所做的贡献。同样，我们也希望职务部门的政策单元可以做到这一点。

似乎政府尤其需要政策选择、政策计划与政策结果之间的系统化联系，因为在政府内部没有在商业中起至关重要的“底线”来制约。把订立政策作为方向已经很明显把结果作为重点了，而对于社会组织来说，他们的任务无外乎成为实现政策目标的手段。

通过对“程序”这个词的使用，我们可以看出目前的重点是把政府的活动统一纳入一个“程序”中来。“程序”中的各部分紧密相连，他们是在（也需要在）官方正式的计划目标下被作为政策重点完成……评估是目前寻求理性公共管理的一个阶段，这种理性的公共管理是来源于政策目标为计划预算和管理所作的斗争。

(Uhr and Makay 1992: 433)

理论和实践

另一种流传于实践者之间的一种较为普遍的反应是：政策就像“理论”一样是对目标的追求，同时又像“实践”一样更为复杂更令人拿不准。比如，“理论上来说，政策是政府对已知问题所作的最行之有效的答复。但实际上，政策来源于强大的利益团体寻求不同议事日程的斗争中，政策的制定充满竞争和不确定性。”

这所讲的“理论”不是对于世界的抽象界定，而是以一种更名义化的方式，即世界应该怎样但事实确非如此的方式。理想上，应该是政府独立提出问题，找出最佳解决方法，但现实是政府中有不同的声音，他们从他们所作的来看待问题，他们希望政策的制定能满足他们的要求。把政策看作是系统化实现官方制定目标的过程是一种人们都希望实现的理想，但事实却并非如此。

我们之前的论述已经承认政策的制定过程需要不同的知识。通常情况下，实践者和观察者往往具备不同的指示。观察

政策

者持“纵向”的理解方式，寻求官方方案时，政策工作者对于执委、协商、让步和义务等方面的知识就很难满足需要了，最多能对其他决定作出修改。政策实践者们必须了解官方决策技巧，包括需求的系统研究、解决方法的先后顺序以及成本和利益的计算；还必须了解共同的政策知识，内沟通其他参与者讨论结果。他们的难点在于，单凭相关文献和他们的专业知识根本无法满足知识与实践关系的需要。

一种分析工具

对于许多作者来说，这两个观点之间的差异并不是问题。他们认为，社会科学的分析构造并不能描述经验情况，因此，模式与实践之间的差异也并不让人感到惊讶和不安了。对于这些作者来说，把政策模式的发展当作官方决定可以有助于理解政策过程，尽管政策过程并不能完全反映模式。譬如，Howlett 和 Ramesh 建立的政策模式是将其作为实用的问题解决循环：

- 确定议题
- 政策表述
- 决策制定
- 政策修改
- 政策评价

他们认为通过“将复杂的过程分解为有限的几个步骤及分步骤，可以有助于理解公共政策的制定”，尽管他们也强调政

策之间与模式并不一致。政策决策者的活动并不系统化，步骤的次序可能会被打乱甚至被完全遗漏，可能会出现一系列的小漏洞而不是大漏洞——“简而言之，实践中不经常出现模式中依次而下的次序”（Howlett 和 Ramesh 1995：12）。

但是尽管模式与政策经验毫无关系，他们依然认为，如果政策模式可以更详尽（例如对政策类型进行分类），“这样的政策模式可以促进政策科学的发展，因为它可以让人们更好的理解政府的做法”（同上：14）。但是一个与实践差异如此之多的模式如何有助于实践的理解却仍是一个问题。

组织构造

本书的观点认为政策来源于组织复杂的过程，决策模式在其中起重要作用，即政策是使用的构造。具体来说，我们的观点是政策可以有水平和垂直两种理解方式，参与者使用这两种理解方式来制定“政策”。

垂直维度认为政策是官方的决定，达伊和其他人认为“政策是政府的决定”。“政府”是中心，他们的活动也被认为是“政策的制定”。同时也对其他参与者的活动进行了界定：他们参与的是“政策建议”（政策制定之前）或“政策修改”（政策制定之后）。权威的排列在垂直维度中是很重要的：“政策”是对权威在实践之上的确认，既限制了官员们也限制了客户们的自主权。官员们是不受外在影响控制的，也不能被“收买”，例如，那些与环境政策有关的政策也许并不是最终导致了政府的指导，而是以政府之内的环境利益的发言权而宣告结束。

政 策

垂直维度的理解方式也把注意力转到政策决策者制定的目标上面，也就是说，政策是“有目的的活动”（Anderson 1984: 3）或者就如 Howlett 和 Ramesh 所说是进行“实用的问题解决”。由此可以自然而然与政策的评估相联系——“目标实现与否”，“问题是否已被解决”，这些评估有利于“政府”进行新一轮的决策。由于它重视目标的实现，因此就可以作为各个组织订立目标的动机并给予重视，例如把高层员工的工资与目标的实现相联系。

横向观点认为政策是有组织的交互作用。它不认为仅靠一个独立的政策活动者可以提出明确的政策问题，它的着眼点在于参与其中的所有参与者，他们对于形式和问题的不同理解，他们相互影响的方式以及这种相互作用带来的结果，他不认为这种活动方式是一种为达到已知的共同目标而做出的集体努力。

因此，政策过程是参与不同计划的参与者交互作用的模式，而不是对于明确的共同目标的追求，这种相互作用不是随意的，因为政策活动可以对矛盾及参与活动进行规范，但这也不可能是一帆风顺的，漏洞及矛盾随时可能出现，行动中的“决策”及“秩序”可能被取之以“协商”和“歧义”，为减少不确定的因素，使政策活动更易进行，还需确定热衷于此的人都有谁，他们的观点如何。

这两个观点用不同的方法来对政策活动加以注释，参与者的实践知识也需包括这两方面的内容。官员们了解即使他们的部长有在一个特定领域指定政策的合法权力，但假如这些政策

已经经过与其他参与者的协商讨论则会变的更有效。这也就是说有组织的交互作用（横向而言）被认为是官方政策（纵向而言）。政策过程的“旁观者”可以直接向政策者提出要求（使用纵向观点），因此，这也属于协商过程（横向而言）。

问题在于“政策”模式有象征意义，通过官方的理性选择把政策过程制定为问题的解决过程，这有助于结果的可接受性。政策是由于其产生的方式才有制约力的，我们生活在世俗的工业化社会，崇尚科技和理性，需要选择技巧，正如 March 和 Olsen（1989：52）所说：“很难想像，一个拥有现代西方思想体系的社会竟然无法通过政治渠道获取详尽而又受到广泛支持的有意识的选择，来维持社会的有序性及意义的统一，以实现改变。”因此纵向理解，即将政策作为实现官方目标的手段，是其有效性的重要组成部分。“确定目标并在年会上进行讨论这一习惯实际告诉其成员和参与者，这个组织是一个现代化且理性的组织，它的运作规范，尽管很难向他们展示目标的实现”。（Yanow 1996：20）。

对于纵向观点的使用可以解释结果和行为，他描述了选举行政人员（例如，部长或城市政议员）确立目标的过程以及其他官方执行目标的行动。这也解释了这一关系，符合参与者和观察者的利益要求，尽管它还是无法解释参与者所从事的工作是什么。这样，政策的定义则成为部长权力使用的一部分：部长及其官员把政策定义作为官方理解的决策以使他们的行为合法化。

这同时也使其他参与者的行为合法化：例如假如学校试图

政 策

惩罚学生，那么可以指定“校规政策”。反方官员认为“这个部门的政策仅需处理书面递交的投诉”。这实际上避免了来自另一方的投诉，这一政策不会以书面文件的形式出现，但当一实践被界定为政策时，它便拥有了制约力：“我不是对你的问题发表意见，我只是按政策办事。”

政策概念的使用是中央集权的表现：对于目标的重视可以提高机关的权利，反对当事人和地方利益的要求，甚至是组织的保守性。政策单元负责明确并对比不同的政策目标，评估目标的实现与否。政策高级行政官员签订“业绩”合同，薪金与特定目标的实现有关已经成为一种常规做法。

参与者们所使用的政策的公共代表由“纵向”观点支配。其重点在于官方选择，已知目标和明确的结果。但是在“股东”，个人或组织概念的发展过程中，横向观点的重要性更加明显，这些人关心组织的行动，关心哪些人的意见会被接受，然而，横向观点依旧不如纵向观点重要，在公共代表中，官方领导人才有权利决定参与者们有多少发言权。

纵向和横向观点的相互作用意味着政策指定中还存在许多歧义。明确参与者“横向”的要求，使得政策的“纵向”规范成为官方领导人的决议，同时在明确参与者要求的同时，政策执行者分外小心保证官方决策的完整性。把政策指定过程称为“建议”“协商”或“公共调查”可以使参与者在讨论政策变化时将其作为一种官方决定来对待。

这向我们展示了模式是如何应用到政策界定中来的。在利益集团之间讨论过的结果，通过部长、董事会、国务院等官方

的声明，也确立了自己的地位，这一政策结果的产生是多个参与者努力的结果，但在公共场合却被认为是官方的选择，一旦被构筑，则必须被“制定”（Weick 1979）。代表形式也是政策制定过程中的一个组成部分，“每个人都知道”，尽管被当作部长级决议，它也许反映的是组织内部讨论的复杂过程，而不是部长个人的意愿，但如果指明这一事实却又不见得恰当了：参与者“世俗的”知识如何能被写入“神圣的”公众宣言中呢？（见 colebatch 和 Degeling 1986）。官方的政策制定是一种必要的“政策神话”，正如 Yanow 所定义的：“是一群人所做的并深信不疑的一种言论，她让人忽视了令人费解的现实。”（Yanow 1996: 191）

已涉及过的内容

政策被证明是一个晦涩的概念，可能一方面由于在实践工作者使用的同时，它还要供政策执行者使用（带有歧义的概念对于他们是有用的）。能够解释模式与使用方法之间矛盾的概念才是一个令人满意的概念，例如：“政策即集体力量的统一组织，把管理模式作为官方决策加以执行。”这不利于政策概念的产生，但是却解释了必要的要素。

政策既是一个过程也是一个人工制品

“一般情况下”，政策是一个人工制造品，它是由政策制定者制造出来的。比如，当我们读到“政府颁布了一项关于提供

政 策

平等就业机会的政策”，有人会说，这不是通过记者发布会颁布的，而是通过颁布政策法令。我们一直认为，我们只有在过程中（即一系列在官方决策的事件和理解）才能理解这些正式的政策活动。比如，提出人口政策的要求，我们必须了解有意识地依靠政府权利进行人口状况改革的可能性。政策的制定过程包括所有围绕使用政府权利的可能性来组织的行动，以及政策宣言，如白皮书或部长讲话等，这些都是组织结构的过程。

有人提出，这会使整个政策过程陷入混乱：有一些清晰的政策（他们会说）如环境政策、工业保护政策、竞争政策等必须与政府的日常事务区别开来。而且，这些政策都有各自的目标：职业教育政策的目标是提高工人的技术水平，儿童免疫政策是要减少儿童之间传染病的发病率，我们可以据此判断这些政策的有效性。这种规定按本身没有错，但却不完整。这些正式规定的政策必须与其他政策相结合来看，例如放松对工作组织形式的控制；并且还必须考虑制约行动的其他因素，如政府对于工作岗位所需技能的了解，对工业、工人、培训者以及政府间存在的组织联系有所了解。声明当然重要，但是还要结合其背景来看。正如我们对于政策评论的讨论中得出的，一个计划是否起作用，关键是看问题是如何提出的以及做出回答的是哪些人，这些也是政策过程的一部分。

但假如我们把政策看作是一个过程，而不仅仅是官方决策者的正式行动，那么再不通过政策决策这个组织的行动还能认为是政策么？我们知道 Dearlove 认为政策声明并不重要。他认为，对于重要资源的利用才是最重要的，在其某些研究中他也

提到，预算分配也应作为政策措施的一种。这种说法不一定正确，但是却可以提醒我们官方决策态度仍然很必要。如果学校对于学生的惩罚不是单由专业意见进行管理，而是依靠条理清晰的“校规政策”进行管理，那么在行动方式上将会有很大的改变。

在面临不明确和竞争的情况下，政策负责维持一致性

我们谈论问题的整个框架已经很明显了，而各个要素还需要再深入讨论。政策决策过程已经清晰地展现在我们面前了，但事实是过程中还有其他因素考虑，还会有不明确的和易混淆的地方。我们已经得知，政策的实施是在纵向和横向两个方面进行的，这也导致了不确定甚至矛盾的产生。我们也知道，许多政策活动是回答“如何在没有统一答案或是在面临反对力量没有希望提出解决方法时如何统一行动”这一组织问题和理解问题。

这就意味着政策领域中必然存在不确定因素和组织矛盾。纵向和横向观点之间存在组织矛盾。例如在确立明确目标和联合所有相关参与者之间就存在。不同参与者的不同观点、（有时是有意的）使用不精确的语言阐述其观点、参与者经验的差别以及各参与者描述方法的不同，这些都可能会导致不确定因素的产生。

这是政策分析家们容易受挫的一个问题，但同时又是容易引起他们兴趣的一个问题。因为参与者们力求达到一个统一观点是不可能的一这就是所谓的政策。这是参与者们用于对政策

政策

模式进行妥协的修辞工具的来源——例如对同一政策“神圣”表达和“庸俗”表达的并存。

政策是有疑问的而非明确的，是渐进的而非绝对的。

我们知道，“在x问题上的政策是什么？”这种问法是不可取的，因为这样问会让我们去看政策声明，而不会告诉我们这一政策声明的重要性（如果有的话）。我们想明确的是“制约行动法师的因素有哪些”，也就是说，我们想知道许多问题的答案：如果有政策声明，那么是谁发起的？哪些人会关注，在什么样的情况下？这一政策与资源分配有关系么？其他因素还有什么？那么政策声明的重要性是如何体现的呢？关注点也从“有没有政策？如果有是什么？”变成了“在什么样的情况下有政策？它的影响都有哪些？”这不是科学的绝对论，而是一种社会变量。

目前研究的问题

本书很小，而政策当中需要研究的方面却很多，因此我们只选择了其中的五个方面做细致的研究。当然还有很多其他的方面。

政策实践

本书从政策的微观角度进行批判地研究，有人会说这是“在现实中”我们买不起的奢侈品。有许多政策官员：比如有人会起草关于岗位安全的组织政策，或者有人会通过递交政策

意见进入内阁，他们没有时间考虑政策的确切含义，他们只是为了工作。这一观点是《现实世界的政策分析》（Hogwood 和 Guun 1994），以及《澳大利亚政策手册》（Bridgman 和 Davis 2000）的基础。因此这就回到我们之前所说，政策过程的学术论著也参与到整个过程中来。Stone 认为这些学术论著的大部分是“理性计划”（rationality project）的一部分，它的基础是认为政策应该由“政策循环”模式中所说的理性决策进行制定。这些论著的作者则认为如果政策能够按照步骤进行则效果更好，也就是说由问题导出研究，再导出解决方法。但他们也承认，这也有可能恰恰相反，要求某一行动方式会导致对一个问题的研究，但这似乎是一个不正常的行为。

这会导致经验观察与模式原则之间的矛盾。

观念上，政府应该拥有一个完善且分布广泛的政策框架，用以制定经济、社会和环境政策。各个不同部分齐心协力联合在一起实现统一目标。

现实中这种总体政策框架很少能够联系在一起。

（Bridgman 和 Davis 2000：91）

这其中有一个强大的标准化的因素，他们（同上：90）认为“政府内部的协调是一种美德”这当然只是中央机构的部分原理。布利芝曼和大卫写这本书的时候仍是内阁成员。他们热衷于对政策发表意见正是中央机构的做法同时他们的看法也得到了来自于“理性计划”内部学术论著的支持。但是他们也必

政 策

须听从其他政策工作者，必须按政策步骤（如内阁程序）办事。问题是如何理解这一工作的。应该把它看作是“政府解决问题”还是“人们在听取政府的意见的情况下，相互作用维持社会实践秩序”呢？如果这是“政府解决问题”，那么“步骤”模式——即明确问题、找出解决方法，然后在最后决定之前与各参与者协商讨论，就有意义了。但是如果把问题拓展开来则变成了“这些是如何变成一个问题的？由谁变成的？这个问题还能怎么问？”如果用第一种，我们就需要确定共同目标；正如 Bridman 和 Davis 所说，“政策是以共同目标为基础的”。但第二种中我们必须明确并不是所有参与者的目标都是一样的（Bridman 和 Davis 认为“政府部门和法定机关有其自己的目标 and 观点”，同上：91），因此必须在没有共同目标的参与者之间形成共同的认识。

政策与政府

许多政策文献都与政府有细微的联系，变为“公共政策”。例如，“政客们通过政策体现政绩。政策是管理的工具，是决定公共资源分配的决定力量”。（Bridgman 和 Davis 2000：3）我们注意到实际上“政策”不一定是“公共”的，它可以用于公司内部或是协会组织内部，但是人们都倾向于认为政策与政府有关。尽管我们知道政策是官方“颁布”用以维持秩序的，官方是政策的一个组成部分。我们可以明白把政策同政府联系起来有多容易了。

政策和统治

现在让我们来讨论“政策”与另一个时髦词“统治”之间的关系。这个词有多种不同的用法（参见 Rhodes 1996; Peters; Pierre 2000）但是通常来说“管理”比“政府”牵扯的要多得多。对于许多作家来说，这意味着政府如何通过与其他非政府组织联系管理整个社会；对于其他人来说，这是非政府的自治组织在没有政府帮助的情况下如何自我管理的方式。不管是哪种情况都提到了“政策”的重要性，以及在管理过程中讨论和决策的地位。同时，我们对于横向和纵向观点的区分也有利于我们理解参与“统治”的各个组织的不同点。

政策转移和政策学习

在明白政策过程不仅仅是政府提出问题，而是包括多个解决方案的选择后，下面的问题就是“政策转移”和“政策学习”了，也就是说，政府（全部或部分）采用其他权力机关的政策答案（参见 Dolowitz 和 Marsh 1996, 2000）。现在我们看一下政策社会基础的基本要素：人们对于自己处境的理解以及他们会采取的应对措施。Schön (1971) 认为不管在什么时候都会有“好建议”出现。而 March 和 Olsen 则认为在为问题寻找答案的时候，答案也会寻找问题，机会会寻找选择，而决策者会寻找工作。了解了社会中存在答案，关于政策的一个问题就是在任何时候都要考虑的答案，这样我们就回到参与者所处的位置，探寻他们的想法从何而来，新主意是如何讨论而扎根的。

政 策

因此我们在对政策问题进行探寻的同时需要回答如下的几个问题：参与者如何采取行动（非参与者如何被拒之门外），他们政策答案来源于哪些想法（不是政策的想法），这些想法存在的组织实践和潜在价值是什么等等，因为政策参与者对于想法的处理决定“政策”的内涵。

译者后记

科尔巴奇的书貌不惊人，却到处都充满着信手拈来的真知灼见，译者在翻译的过程中一路下来竟然收获颇丰，将自己以前在学术理解上的缝隙和漏洞贴补了不少。

本书的翻译工作由张毅和韩志明二人共同完成，具体分工如下：

前言、致谢以及第 1、2、3、4、5、6、7 章由张毅翻译完成；

第 8、9、10 章由韩志明翻译完成。

全文最后由张毅统稿统校。

由于时间仓促和学识有限，书中未免会出现一些遗漏和问题，请各位作者谅解，如有兴趣就本书的某些问题进行交流，请发送邮件至 zhongguozy429@sina.com.cn。

译者

□	□	□
□	□	□
□	□	□
□	□	
□	□	
□	□	